UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR LA

CANDIDATURE OFFICIELLE EN FRANCE

depuis 1851.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Louis PUECH

— MENDE —
Imprimerie — Librairie — Papeterie
Henri CHAPTAL
rue Notre-Dame
— 1922 —

ESSAI

Sur la candidature officielle en France

depuis 1851.

DU MÊME AUTEUR :

Un aventurier gascon : Paul-Emile Soubiran.
Léonce Cocharaux, édit. Auch. 1907.

Histoire de la Gascogne.
Edition de la Société archéologique du Gers. 1914.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR LA

CANDIDATURE OFFICIELLE EN FRANCE

depuis 1851.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Louis PUECH

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MENDE
Imprimerie — Librairie — Papeterie
Henri CHAPTAL
rue Notre-Dame
— 1922 —

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALERY, Doyen, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
MOYE, professeur de Droit internat. public, Assesseur.
MORIN, professeur de Droit civil.
DONNEDIEU DE VABRES, professeur de Droit criminel.
BECQUÉ, professeur de Droit civil.
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.
ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Économie politique.
BASTID, chargé de cours de Droit constitutionnel.
DIJOL, chargé de cours de Procédure.
VINCENT, chargé de cours de Droit romain.
BOSC, chargé de cours de Droit civil.
SURET, chargé de cours d'Économie politique.
GUENOUN, chargé de cours d'Histoire du droit.
VIALLETON, chargé de cours de Droit civil.
VIGIÉ et BRÉMOND, doyens honoraires.
LABORDE, CHAUSSE et CHARMONT, professeurs honoraires.
ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. DE NESMES-DESMARETS, *Président.*
MOYE, professeur.
BASTID, chargé de cours. } *Membres.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Candidature officielle et pression administrative.

L'élection a été, en France, depuis 1791, sauf pendant le Consulat et le Premier Empire, le mode de recrutement de la plupart des assemblées délibérantes. Un certain nombre d'hommes, à qui les lois en vigueur conféraient, à des conditions différentes suivant les régimes, la capacité électorale, ont été appelés à désigner les membres de ces assemblées.

Dans presque tous les cas, le choix des votants était déterminé par des considérations d'ordre politique. L'option entre des candidats acquérait ainsi une plus haute portée puisqu'elle engageait les intérêts supérieurs de la nation. C'est en ce sens qu'il est vrai de dire qu'une élection générale est une consultation nationale, étant admis que le pays exprime ses désirs et ses volontés par les voix des électeurs. En fait, par suite, depuis 1791, la période qui s'étend de 1800 à 1814 exceptée, les élections ont eu, en France, un sens et une portée politiques.

Puisqu'une élection est une consultation du pays, dont l'avenir dépend des votes émis, le gouvernement qui préside à la vie publique ne saurait s'en désintéresser. Mais il peut prendre des attitudes différentes, orienter son action dans des sens divers.

Ou bien, se proclamant arbitre impartial du combat politique dans lequel, volontairement, il renonce à s'engager, il observe à l'égard des adversaires une

neutralité parfaite, tout en assurant, en vertu de la haute fonction de police qui lui appartient, des droits égaux à tous les candidats, et en exigeant de chacun l'application des lois ainsi que le respect de l'ordre public ;

ou bien il entre activement dans la lutte, soit le masque au visage, en pratiquant une intervention occulte, soit à découvert, en proclamant publiquement : tels principes sont mes principes ; les candidats qui les adoptent sont mes candidats ; voter pour M***, c'est voter pour moi.

Il va de soi que dans cette compétition le gouvernement devenu champion mène la lutte en conséquence. Il met en action toutes ses forces, notamment la puissance administrative dont il dispose et qui est si grande dans un Etat centralisé comme la France. C'est dans ces conditions qu'éclosent les candidatures officielles.

Dans tous les cas, le but d'un gouvernement qui pratique une intervention électorale est d'obtenir des électeurs une approbation de sa politique, comme s'il reconnaissait qu'il est responsable devant eux. Cette approbation affecte une forme indirecte, sauf en cas de plébiscite, par le vote en faveur des candidats qui se réclament du gouvernement. Tantôt celui-ci leur confère son investiture et les proclame ouvertement ses candidats ; tantôt il se contente de leur accorder son appui, ostensible ou occulte, mais sans déclarer explicitement que sa propre cause et la leur sont solidaires.

Ici apparaissent les deux formes de l'action gouvernementale s'exerçant sur les élections.

Dans l'une, le gouvernement, neutre en apparence, affirme l'entière liberté du choix des électeurs ainsi

que son impartialité entre les candidats ; mais, par les agents d'une administration rigoureusement hiérarchisée et disciplinée, il manifeste sa volonté sur tous les points du territoire ; il atteint tous les électeurs pour essayer d'obtenir d'eux par promesses, par faveurs ou par intimidation, en un mot, par voie de corruption ou de contrainte, un vote favorable. C'est la forme de *l'intervention administrative* ou de la *pression officielle*.

Dans l'autre, le gouvernement met en œuvre les mêmes moyens d'action, en faveur de candidats désignés par lui ou qu'il a agréés, mais qu'il présente en tout cas explicitement et officiellement comme ses candidats ; tous les autres, sans distinction de principes ni de programmes, étant considérés par suite comme des adversaires ou des ennemis du gouvernement. Ainsi l'électeur, dans la mesure restreinte où l'action administrative le laisse libre dans l'émission de son vote, est invité à se prononcer pour ou contre le gouvernement. C'est la forme de *la candidature officielle*. Celle-ci, par le fait même qu'elle suppose le gouvernement engagé à fond dans l'élection, entraîne toujours avec elle, en France, l'intervention administrative.

Il est facile, tant qu'on reste dans le domaine abstrait de la spéculation politique, de différencier avec précision ces deux formes de l'action électorale des gouvernements, et de donner aux formules « intervention administrative » et « candidature officielle » un sens plein et véritable. Mais cette rigueur théorique s'applique mal aux faits complexes de la réalité politique. Dans les luttes que l'histoire ou la vie actuelle nous présentent, ces deux formes se pénètrent jusqu'à constituer un tout dont les éléments sont le

plus souvent inséparables, au point que l'on présenterait une vue déformée des évènements si l'on s'obstinait à les considérer isolément, du moins en France.

Dans les divers cas que nous aurons à examiner l'un ou l'autre de ces éléments se révèle prédominant, mais ils ne sont jamais séparés. De sorte que nous avons été amené dans ce travail, pour tenir compte de cette liaison constante, à ne pas nous borner à l'étude des faits de candidature officielle, au sens rigoureux des mots, mais à considérer d'une manière plus large l'intervention des gouvernements dans les élections depuis 1851.

Nous reconnaissons que le titre donné à cet *Essai* est, par suite, d'une justesse seulement approximative. Nous nous sommes arrêté au terme que nous avons adopté, en dépit de son impropriété partielle, pour nous conformer à l'usage constant du langage politique, lequel ne distingue pas rigoureusement, comme nous l'avons fait plus haut, la candidature officielle stricto sensu, de l'intervention administrative. Témoin la définition suivante, faite par M. Steeg, Ministre de l'Intérieur, à la tribune du Sénat (1) : « La candidature officielle est celle qui est délibérément voulue par le gouvernement, celle pour le triomphe de laquelle on emploie la corruption, l'intimidation, bref tous les moyens qui peuvent être mis à la disposition d'un ministère sans scrupules ».

Il y a bien de l'imprécision, on le voit, dans cette définition, surtout dans sa première partie. Mais, en raison même de son indétermination, elle nous paraît convenir à la complexité des faits et des situations politiques auxquels elle s'applique, parce qu'on

(1) Discours au Sénat, 10 décembre 1920. *Jour. Off.* du 11 déc. 1920. p. 1878.

ne saurait les enfermer sans violence et sans mutilation dans le cadre strict d'une classification rigoureuse (1).

*
* *

A maintes reprises, pendant la Restauration, la Monarchie de Juillet, le Second Empire et la Troisième République, les partis d'opposition ont élevé des protestations contre l'intervention du gouvernement dans les élections, contre la pratique de la candidature officielle qui se révèle par là même aussi ancienne que le régime représentatif. De leur côté, par contre, certains ministres ont solennellement affirmé leur droit, proclamé même leur devoir d'exercer une action électorale effective.

Trois grands débats surtout ont soulevé cette question dans toute son ampleur devant une Chambre française, depuis 1851, au cours de la période à laquelle nous avons limité notre étude.

Le 12 janvier 1864, après les élections de 1863, une discussion s'ouvrit à propos de l'amendement suivant à l'*Adresse* : « la liberté électorale, méconnue et violée par le système des candidatures officielles, est la première des libertés politiques ». Pendant quatre séances, Ernest Picard, Jules Favre, Thiers, dans les rangs de l'opposition ; — Rouland, Ministre, Président du Conseil d'Etat, Rouher, Ministre d'Etat, au nom du gouvernement, soutinrent une longue lutte oratoire, très ardente, qui aboutit le 15 janvier au rejet de l'amendement par 205 voix contre 43 (2).

---

(1) Sur une série d'actes qui ne sont pas des actes de candidature officielle, voy. *Eug. Pierre*: Traité de Droit politique pp.202-206 et Supplément p. 101.

(2) V. *Moniteur officiel de l'Empire français* des 13, 14, 15 et 16 janvier 1864.

La question fut reprise le 23 février 1870. Jules Favre et ses amis interpellèrent le gouvernement à la tête duquel était Emile Olivier, Garde des Sceaux, pour savoir de lui s'il « entendait persévérer dans le système des candidatures officielles. » (1). Successivement Jules Favre, Ernest Picard, Jules Grévy, Jules Simon, s'élevèrent contre l'intervention du gouvernement dans les élections, intervention devenue, d'après eux, particulièrement abusive et dangereuse depuis que l'Empire avait revêtu la forme parlementaire.

Des Mamelucks, Dugué de la Fauconnerie, Granier de Cassagnac surtout, se firent les défenseurs de la candidature officielle. Mais Emile Olivier, après avoir justifié l'usage constant que l'Empire en avait fait jusque là, déclara nettement que « toute l'application d'un ministère libéral doit être de ne jamais l'exercer... Il doit par son langage, par ses actes, animer, exciter assez le pays pour qu'il puisse abandonner aux électeurs seuls le soin de le défendre », affirma t-il.

Après le 16 mai et les élections législatives de 1877, Albert Grévy, au nom des républicains, déposa, à la séance du 12 novembre, un projet de résolution tendant à la nomination d'une commission d'enquête dont ce considérant définit la mission : « la campagne au cours de laquelle, pendant cinq mois, toutes les lois ont été violées pour exercer sur les élections une pression illégitime a été couronnée par le scandale de la candidature officielle s'étalant sous une forme et se manifestant par des procédés qui ont révolté la

---

(2) V. *Journal officiel de l'Empire français* des 24 et 25 février 1870.

conscience publique... ». De Fortou, Ministre de l'Intérieur ainsi que de Broglie, Garde des Sceaux et Président du Conseil, défendirent la politique suivie par le gouvernement de Mac-Mahon. Invoquant le péril social né de la propagande du parti radical, ils réclamèrent pour le pouvoir responsable de la défense de la Société le droit de désigner aux électeurs les candidats de son choix par des affiches blanches, « manière la plus simple, la plus loyale, la plus correcte », de leur faire connaître les noms des hommes qui s'étaient engagés à suivre sa politique. Albert Grévy, Léon Renault, Jules Ferry et Gambetta s'élevèrent contre l'intervention du gouvernement dans les élections. (1) Jules Ferry notamment, à la séance du 14 novembre, s'attacha à montrer, dans un discours véhément, que la candidature officielle était « la honte et le fléau de la patrie ».

Au cours de ces trois grands débats où, des deux côtés, tant de talent fut mis en œuvre, les orateurs du gouvernement invoquèrent les précédents pour justifier leur politique électorale. C'est ainsi que successivement Rouher, Olivier, de Fortou firent à la tribune l'histoire de l'intervention gouvernementale et administrative dans les élections. Leurs exposés, qui se complètent, sont pour nous du plus haut intérêt, car ils renferment la précieuse substance des documents les plus confidentiels conservés dans les archives du Ministère de l'Intérieur. Rouher, Emile Olivier, de Forton en avaient la libre disposition ; ils les ont utilisés sans aucun ménagement pour les gouvernements antérieurs.

Des faits cités au cours de ces discussions il résulte

---

(1) *Journal Officiel* des 13, 14, 15 et 16 novembre 1877.

que si certains régimes ont pratiqué ouvertement la candidature officielle, comme le Second Empire ou le ministère de Broglie, ni sous la Restauration (1), ni sous la Monarchie de Juillet, ni sous la 2e et la 3e République, les gouvernements ne se sont désintéressés des élections sur lesquelles ils ont exercé une action occulte, mais effective.

***

Quelles raisons avouées motivaient ces interventions?

Tous les gouvernements qui se sont succédé en France depuis la Révolution étaient atteints d'instabilité native, tous avaient à lutter contre une opposition qui mettait sans cesse en cause leur existence même. En présence d'aversaires qui poursuivaient sa ruine, le gouvernement menacé intervenait dans les élections en invoquant son droit à l'existence, son devoir d'assurer sa pérennité. Le duc Decazes, dans sa circulaire du 12 décembre 1817 (2) le disait nettement: « Sa majesté attend d'eux (les Préfets) qu'ils dirigent tous leurs efforts pour *éloigner des élections les ennemis du trône et de la légitimité* qui voudraient renverser l'un et écarter l'autre, et les amis insensés qui l'ébranleraient en voulant le servir autrement que le roi ne veut l'être ». « Que deviendrait un pouvoir attaqué sans relâche et qui ne serait pas défendu ? », disait Duchâtel, Ministre de l'Intérieur, le 7 septembre 1846 (2). Le 7 avril 1848, Ledru-Rollin écrivait aux

---

(1) Sur la candidature officielle sous la Restauration, v. article de *Ch. Roussel* dans la Revue politique et parlementaire (N° de février 1899).

(2) Citée par Rouher *(Mon. Univ.* du 15 janvier 1864 p. 67.*)*

Commissaires du Gouvernement rie (1)Proviso :« Le gouvernement doit éclairer la France *et déjouer les intrigues de la contre-révolution* si, par impossible, elle ose relever la tête ».

La même justification tirée de la lutte nécessaire pour l'existence se retrouve dans la défense de la pratique des candidatures officielles sous l'Empire tentée par Emile Olivier dans la séance du Corps Législatif du 23 février 1870 (2) : « Lors de chaque élection, l'Empereur lui-même était ballotté, discuté, jugé dans chaque comice ; c'était lui qui partout était candidat sous des noms divers et tout échec était son échec personnel. On comprend dès lors que toute candidature fût affaire d'Etat et que tont fût mis en œuvre pour assurer le succès des candidats de l'administration : *le salut était à ce prix* ».

Les gouvernements ont invoqué aussi, pour justifier leur intervention dans les élections, la nécessité de défendre l'ordre politique et social menacé par l'opposition, l'obligation de sauvegarder certains principes dont ils se proclamaient l'incarnation et la synthèse vivante. Casimir Perier le déclarait fermement en 1831 : « Le gouvernement ne sera pas neutre dans les élections ; il ne veut pas que l'administration le soit plus que lui... Le gouvernement est convaincu que *ses principes sont conformes à l'intérêt national.* Il doit donc désirer que les collèges électoraux élisent des citoyens qui partagent ses opinions et ses intentions ». (1) Ledru Rollin donnait aux Commissaires du Gouvernement Provisoire les instructions suivantes, le 12 mars 1848 : « La victoire

---

(1) Cité par Rouher (*Mon. Univ.*) du 15 janvier 1864, p. 67).
(2) *Journ. off. de l'Em. Fr.* du 24 février 1870, . 361.

du peuple nous a imposé le *mandat de faire proclamer et consolider son œuvre.* Pour l'accomplissement de cette tâche, vous êtes investis de sa souveraineté, vous ne relevez que de votre conscience. Vous pouvez faire ce que les circonstances exigent pour *le salut public* » (1). Rouher déclarait au Corps législatif, le 15 janvier 1864 : « Il est impossible que le gouvernement se désintéresse d'une œuvre qui met en mouvement, sur la surface du pays, dix millions de citoyens,... qui les livre à des courants qui peuvent quelquefois entraîner des *résultats redoutables* ». En 1877, de Fortou et de Broglie, invoquant les mêmes raisons, fondaient sur la nécessité de conjurer le péril social le droit d'intervention du gouvernement dans les élections.

Quelle que soit la justification produite, que le gouvernement prétende qu'il lutte pour la sauvegarde de son existence, ou qu'il se réclame de l'intérêt national, du salut public ou de la défense sociale, l'action électorale est pour lui une manifestation essentielle d'existence, une sorte de réaction vitale. C'est l'avis de Martignac qui écrivait le 26 mars 1828 dans un rapport sur un projet de loi relatif à la révision des listes électorales (1) : « le gouvernement doit exercer sur les élections une influence préservatrice. Il ne pourrait, *sans manquer à ses devoirs,* se livrer muet et désarmé à l'action toujours vive et pressante de ses adversaires ».

Rouher partageait cette opinion. Il affirmait le 15 janvier 1864, en répondant à Thiers : « Le jour où le gouvernemeut s'abstiendrait de cette tâche, ou ne la

---

(1) Cité par Rouher : *Mon. Univ.* du 15 janvier 1864, p. 67.

remplirait pas avec énergie, *il aurait abdiqué*. Il n'acceptera jamais ce rôle ». Enfin de Fortou disait dans le même sens à la Chambre des députés, le 14 novembre 1877 (1). « Quand l'opposition est partout systématiquement organisée, lorsque partout elle attaque, elle outrage le gouvernement, seul le gouvernement ne pourrait pas se défendre ! Et que serait-il donc ? Une *autorité morte*, *une force inerte*, *un pouvoir démantelé* qui subirait tous les assauts sans pouvoir en repousser aucun ? »

Les adversaires de la candidature officielle eux-mêmes reconnaissaient, comme Jules Simon (2), que le gouvernement a le droit d'indiquer ses préférences entre les candidats en présence. Thiers déclarait dans le même sens qu'une semblable conduite « est dans la nature des choses (3). »

*
* *

Nous avons limité nos recherches sur la candidature officielle à la période la plus rapprochée de nous, à celle qui s'étend de 1851 au moment présent, parce que nous avons voulu nous borner à l'étude de cette pratique électorale sous deux régimes qui se réclament de la souveraineté nationale s'exerçant par le suffrage universel.

Cette étude, nous l'avons entreprise sans méconnaître les difficultés qu'elle présente : la question de la candidature officielle depuis 1851 a été jusqu'ici, en effet, peu ou mal élucidée. Elle est, nous ne l'ignorons pas, extrêmement malaisée, en raison même de la nature des faits qu'elle doit mettre en œuvre.

---

(1) *Journ. off.* du 15 novembre 1877, p. 7414.
(2) *Mon. Univ.* du 20 novembre 1863, p. 1392.
(3) — id. — du 18 janvier 1864, p. 67.

Ces faits étant reconnus répréhensibles, leurs auteurs les ont, autant qu'ils l'ont pu, dissimulés et entourés d'ombre. C'est ainsi que les instructions confidentielles adressées par les Ministres de l'Intérieur aux Préfets ne sont pas ordinairement versées par ceux-ci aux Archives. Un rare hasard (1) nous a permis de prendre connaissance de celles que reçut Durand St-Amand, préfet de l'Hérault en 1852. Mais nous ignorons celles des Ministres de la Troisième République, lesquelles, d'ailleurs, ne sont pas tombées encore dans le domaine public. Force nous a donc été, pour cette dernière période, postérieure à 1870, de nous borner à utiliser les faits relevés dans les rapports, ou cités au cours des débats relatifs aux élections contestées.

D'ailleurs, il n'est pas dans nos intentions d'entreprendre une histoire de la candidature officielle en France depuis le milieu du siècle dernier. Sans aborder une étude analytique des faits que cette histoire comporterait, nous nous sommes efforcé seulement d'en donner une vue synthétique, appuyée toutefois de particularités suffisantes pour faire ressortir les aspects différents que la candidature officielle a présentés sous deux gouverments successifs.

L'ordre dans lequel nous présentons nos développements est commandé par la nature des régimes que la France a connus depuis 1851. L'on conçoit, en effet, que l'usage d'une pratique puisse présenter des

(1) Durand St-Amand avait conservé ces Instructions confidentielles parmi ses papiers personnels. Après sa mort, sa famille les renvoya à la Préfecture de l'Hérault, et elles furent versées aux Archives départementales, où nous avons pu les consulter.

aspects divers et doive être jugé différemment suivant la nature des gouvernements sous lesquels on le constate.

Dans la *1re Partie* nous étudions et nous apprécions la candidature officielle sous l'Empire, c'est-à-dire sous un gouvernement plébiscitaire.

Nous nous proposons, dans la *IIme Partie*, de définir et de caractériser les manifestations de la candidature officielle sous la Troisième République, gouvernement démocratique, pour montrer la persistance et les funestes effets de cette pratique électorale, ainsi que la nécessité de mettre un terme à son usage. Nous demandons à la législation et aux mœurs électorales de quelques pays étrangers des termes de comparaison intéressants, souvent suggestifs. Enfin nous indiquons, sans nous livrer à leur sujet à l'étude approfondie que pourtant ils mériteraient, quelques moyens par lesquels il nous paraît possible, sinon facile, de mettre fin à un abus riche en périls pour le gouvernement du peuple par le peuple.

Notre attention, sollicitée ainsi par tant de questions, diverses en apparence, ne s'est pourtant pas dispersée. Toutes nos recherches se groupent autour d'une conception centrale.

Frappé et préoccupé par les dangers d'un mal, commun il est vrai à tous les régimes représentatifs que la France a connus, nous avons voulu, par une peinture fidèle, en révéler les manifestations et les ravages à ceux qui les ignorent ou les méconnaissent, pour essayer de contribuer à l'assainissement de la vie politique dans la démocratie française.

BIBLIOGRAPHIE

Ire PARTIE

SOURCES ET PÉRIODIQUES

Moniteur universel de l'Empire français, (Nos cités au texte).

Journal officiel de l'Empire français, (Nos cités au texte).

Journal Officiel de la République française, (Nos cités au texte).

Bulletin des Lois, (années 1848, 49, 50, 51, 52, etc.).

Recueil des Actes administratifs du département de l'Hérault (années 1851, 1852).

Conseil général: rapports du Préfet, procès-verbaux des délibérations, (années 1851, 1852).

Journaux: *Le Messager du Midi*, quotidien ; *Le Suffrage universel de l'Hérault* (suspendu le 15 novembre 1851) ; *L'Echo du Midi* (quotidien depuis le 10 janvier 1851) ; *Le Journal de Montpellier*, bi-hebdomadaire.

Archives communales de Montpellier : séries K 1/1, K 1/3 *et Registre des délibérations du Conseil municipal.* Vol. 49 et 50.

Archives départementales de l'Hérault : séries M 1, M 2, M 3, M 4, K. (1).

(1) A défaut de références définitives de classement, qui n'existent pas, nous reproduisons les numéros inscrits au crayon sur l'étiquette des chemises lors du déménagement des archives en 1910.

OUVRAGES

J. Barthélemy. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1907.

— *Introduction du régime parlementaire en France*, 1904.

F. Challeton. *Cent ans d'élections. Histoire électorale et parlementaire de la France de 1789 à 1890*, 3 vol.

S. Charléty. *La Restauration*, 1920.

— *La Monarchie de juillet*, 1920.

Darimon. *A travers une révolution (1847-1855)*, 1884.

A. Debidour. *Dans Histoire générale Lavisse et Rambaud*, T. XI, Chap. 5.

P. Deschanel. *L'organisation de la démocratie*, 1910.

Duguit et Monnier. *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 2e éd., 1908.

Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 10 vol. 1857-1871.

J. Ferry. *Discours et opinions* (T. I et II), 1893.

— *La lutte électorale en 1863, 1863*. (Réimprimé en partie dans *Discours et opinions*, T. I, pp, 44-94).

De Freycinet. *Souvenirs*, T. I, (1848-1878).

P. de la Gorce. *Histoire de la 2e République française*, 2 vol., 1887.

— *Histoire du 2e Empire*, 7 vol., 1896 à 1905.

P. Granier de Cassagnac. *Mémoires*, 3 vol., 1870.

G. Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine*, 4 vol., 1908.

Hauriou. *Principes de droit public*, 1900.

— *La souveraineté nationale*, 1912.

Louis Michon. *Le gouvernement parlementaire en France sous la Restauration*, 1905.

Léon Muel. *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France de 1789 à 1895*, 1896.

Eug. Pierre. *Traité de droit politique, et Supplément*, 1906.

P.-J. Proudhon. *Mélanges* (articles publiés de 1848 à 1852), éd. Lacroix, T. III, 1870.

— *La Révolution sociale démontrée par le coup d'Etat*, 1852.

Pujol. *Essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté*. Thèse. Toulouse, 1911.

G. Renard. *La République de 48*, 1905.

Seignobos. *Dans Histoire générale Lavisse et Rambaud*, T, XI, Chap. 1.

— *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. 1914.

— *La Révolution de 1848. Le Second Empire*, 1920.

Spuller. *Histoire parlementaire de la 2e République*, 1891.

Taine. *Les origines de la France contemporaine. Le régime moderne*, 22e éd., 1899.

Taxile Delord. *Histoire du Second Empire*, 6 vol., 1870.

A. Ténot. *La Province en décembre 1851*, 1865.

Tchernoff. *Le parti républicain au coup d'Etat et sous le 2e Empire*, 1906.

A. Thomas. *Le Second Empire*, 1907.

Thureau-Dangin. *Histoire de la Monarchie de Juillet*, 7 vol., 1884-1892.

G.-D. Weil. *Histoire du parti républicain en France (1814-1870)*, 1900.

— *Les élections législatives depuis 1789*, 1895.

II° PARTIE

SOURCES ET PÉRIODIQUES

(V. la bibliographie de la 1re partie).

Revue des Deux Mondes. (Nos cités au texte).

Revue de Paris. —

Revue politique et parlementaire. —

Revue Bleue. —

OUVRAGES

Anson. *Lois et pratiques constitutionnelles de l'Angleterre.* (Trad. fr. dans la Bibliothèque internationale de Droit public de Boucard et Gèze), 2 vol. 1903-1905.

Vte d'Avenel. *Aux États-Unis,* 2e éd. 1913.

Ol. Bascou. *La guerre et l'anarchie,* 1921.

L. de Belleval. *Sommes-nous en République?* 2 vol. 1888.

Hil. Belloc. *Système des partis,* 1911.

Ch. Benoist. *Dans Revue des Deux Mondes,* 1896 à 1900.

— *Pour la réforme électorale,* 1908.

J. Boutroux. *L'Angleterre radicale (1906-1913),* 1913.

James Bryce. *American commonwealth.* (Trad. fr. ds Bibl. intern. de Droit public), 4 vol. 1900-1902.

Cavaillès. *Dans Revue politique et parlementaire,* 1906.

Cazalla. *El atraso de Espana,* Valencia, 1910.

H. Chardon. *L'administration de la France, les fonctionnaires,* 1908.

— *Le pouvoir administratif,* 1911.

Dalloz. *Répertoire pratique de législation.* T. V, Élections, nos 2827 à 2864.

DALLOZ ET VERGÉ. *Les codes annotés. Lois politiques et administratives, 1887, et Supplément 1905.* T. I. Élection des députés, 1re Partie, Chap. 2, nos 2797 à 3094.

DARESTE. *Les constitutions modernes,* 3e éd. 2 vol., 1910.

D'EICHTHAL. *Souveraineté du peuple et gouvernement.*

DEBIDOUR. *L'Eglise catholique et l'Etat sous la 3e République.*

DUMARTIAL. *Le statut des fonctionnaires,* 1911.

FERNAND FAURE. *Les élections de 1914,* dans *Revue politique et parlementaire.* Juin 1914.

FERNEUIL. *Crise de la souveraineté nationale et suffrage universel,* dans *Revue politique et parlementaire.* Décembre 1896.

A. GAUVIN. *Les initiatives du Président Wilson.* Revue de Paris du 1er mars 1917.

GUY-GRAND. *Le procès de la démocratie,* 1910.

E. GUYOT. *L'Angleterre* (sa politique intérieure), 1917.

E. HALÉVY. *Dans Revue politique et parlementaire,* 1919.

ED. HERRIOT. *Créer,* 2 vol., 1919,

JENKS. *Essai sur le gouvernement local en Angleterre.*

JOHN LABUSQUIÈRE. *La Troisième République.* Histoire socialiste. T. XII, 1909.

STÉPHANE LAUSANNE. *Les hommes que j'ai vus,* 1920.

LEFAS. *L'État et les fonctionnaires,* 1913.

LEFÈVRE-PONTALIS. *Les élections en Espagne à la fin du XIXe siècle,* 1902.

Angel Marvaud. *L'Espagne au XX^e siècle*, 2^e éd., 1915.

Ph. Millet. *La crise anglaise*, 1910.

Léon Muel. *Histoire politique de la 7^e législature*, 1903.

G. Périssé. *Les élections en Espagne*. Thèse. Toulouse, 1909.

Marcel Perrier. *La République démocratique*. Thèse. Paris, 1907.

G. Picot. *Dans Revue des Deux Mondes*, 1906.

Adolfo Posada. *Estudio sobre el regimen parlamentario en Espana*. Madrid, 1911.

Probus. *La plus grande France*, 1917.

F. Roz. *M. Roosevelt et le nouveau patriotisme*. Revue de Paris du 1^er juin 1912.

Seignobos. *Le déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République*, 1920.

— *L'évolution de la 3^e République*, 1921.

A. Tardieu. *Notes sur les Etats-Unis*, 1908.

Todd. *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. (Trad. fr. dans bibli. intern. de droit public). 2 vol., 1900.

PREMIÈRE PARTIE

La candidature officielle sous le régime plébiscitaire 1852-1870

CHAPITRE Ier

Aperçu général sur les élections sous le régime plébiscitaire.

La candidature officielle, telle qu'elle a été pratiquée de 1851 à 1870. est issue naturellement, presque nécessairement, des conditions dans lesquelles s'est constitué le gouvernement impérial, ainsi que de la conception plébiscitaire des pouvoirs publics et de leurs rapports.

Les aspects qu'elle a revêtus sont intimement liés à cette origine et à cette conception, comme nous allons essayer de l'établir.

I. — Caractères des élections sous le régime plébiscitaire.

Les circonstances qui ont accompagné l'établissement des gouvernements qui ont suivi le coup d'Etat de 1851 : dictature présidentielle de Louis-Napoléon et Second Empire, révèlent que ces gouvernements sont du type plébiscitaire.

Le conflit entre le Président de la République et l'Assemblée Législative au sujet de la révision de la

Constitution de 1848 et de l'abrogation de la loi électorale du 31 mai 1850 aboutit au coup d'Etat du 2 décembre 1851, ou, pour parler juridiquement, au Décret du 2 décembre 1851, qui prononça la dissolution de la Législative et du Conseil d'Etat, rétablit le suffrage universel, et convoqua les électeurs pour soumettre à leur ratification les bases d'une Constitution indiquées dans la proclamation du même jour.

Ces bases étaient les suivantes : un Chef de l'Etat responsable, élu pour 10 ans ; des ministres nommés par lui et ne dépendant que de lui ; un Conseil d'Etat préparant les lois et les soutenant devant le Corps législatif ; un Corps législatif nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste, discutant et votant les lois ; « une seconde Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques ».

A une énorme majorité, le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 ratifia les faits accomplis et accepta les bases de la nouvelle Constitution, promulguée le 14 janvier 1852. Elle entra en vigueur le 29 mars 1852.

Les modifications fondamentales qui furent, par la suite, apportées à cette Constitution, revêtirent la forme d'un Sénatus-Consulte suivi d'un plébiscite. C'est par le Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre 1852, que l'Empire héréditaire fut rétabli, et c'est par le Sénatus-Consulte du 20 avril 1870, soumis à la ratification populaire le 8 mai 1870, que ce régime se transforma une dernière fois à la veille de sa chute. Le plébiscite de 1870 avait une portée plus étendue que les précédents, puisque le Gouvernement impérial sou-

mettait au suffrage universel « les réformes libérales introduites dans la Constitution depuis 1860 » et lui demandait de les approuver.

Le régime plébiscitaire reconnaît donc au « peuple français » le pouvoir constituant. Si Louis-Napoléon ou Napoléon III l'exercent au nom du peuple, c'est en vertu d'une délégation expresse et spéciale. La volonté nationale, formulée directement et explicitement par le suffrage universel, est la source du mandat en vertu duquel le Chef de l'Etat agit.

Le texte du plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 le proclame avec netteté : « *Le peuple français veut* le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, et *lui délègue tous les pouvoirs nécessaires* pour faire une Constitution, etc ». Le préambule de la Constitution du 14 janvier 1852 se réfère à ce plébiscite ; il s'inspire par conséquent du même principe. Enfin, le plébiscite des 21 et 22 novembre 1852 est ainsi formulé : « *Le peuple français veut* le rétablissement de la dignité impériale, etc. ».

La Constitution de 1852 (art. 3) donne au Président de la République, en matière de gouvernement, les pouvoirs les plus étendus : « le Président de la République gouverne *au moyen* des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat, du Corps législatif ». Cet article est reproduit dans le Sénatus-Consulte du 20 avril 1870, avec, il est vrai, une modification importante : « l'Empereur gouverne *avec le concours* des ministres, etc. » (art. 10). On reconnaît ici, avec une clarté parfaite, la doctrine de la délégation de la souveraineté par la nation à qui elle appartient.

Cette théorie, classique en France depuis Rousseau et la Révolution, peut se ramener aux propositions suivantes : 1° la volonté nationale réside dans la

nation identifiée avec le corps électoral, elle contient en puissance le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; 2e la nation exerce son pouvoir par délégation, au moyen de représentants que les électeurs nomment ; 3e cette délégation s'analyse par suite en un mandat avec transmission de pouvoirs (1).

Qu'elle soit fondée ou non, — et nous ne pensons pas qu'elle le soit parfaitement, — cette doctrine a inspiré la plupart de nos Constitutions depuis 1791, et notamment celle de 1852 (2).

Aux yeux de tous, de 1851 à 1870, en conformité de ce principe, c'était en vertu d'une délégation de pouvoirs, parce qu'il avait été investi d'un mandat par le peuple souverain, que Louis-Napoléon Bonaparte était Président de la République, que Napoléon III était Empereur.

Mandataire de la nation, le Chef de l'Etat était responsable devant elle. La Constitution du 14 janvier 1852 affirme très nettement cette responsabilité : « le Président de la République est responsable devant le Peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel » (art. 5). Louis-Napoléon Bonaparte commentait cet article en ces termes en présentant aux Français la Constitution de 1852 : « Dans ce pays, monarchique depuis huit cents ans, le pouvoir central a toujours été en s'augmentant. La Constitution actuelle proclame que le Chef que vous avez élu est

(1) *V. Hauriou* : La souveraineté nationale. p p. 90 et suiv. et *Pujol* : La délégation de la souveraineté.

(2) V. les textes suivants : Const. du 3 septembre 1791, titre 3, art 1 à 5 ; Const. de l'an I, art. 7, 9, 29 ; Const. de l'an III art. 132 ; Sénatus-Consulte du 14 thermidor an X ; Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII ; Const. du 4 novembre 1848, art. 1e, 20, 43.

responsable devant vous, qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain afin que, dans les circonstances solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer votre confiance ».

Cette responsabilité était directe, aucune autre ne la couvrait, puisque la responsabilité ministérielle n'existait pas. La Constitution de 1852 (art. 13) est formelle sur ce point: « les Ministres ne dépendent que du Chef de l'Etat, il ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne, des actes du Gouvernement, il n'y a point de solidarité entre eux ». Ils étaient donc, comme le disait Louis-Napoléon dans sa Proclamation, « des auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais ils ne formaient plus un Conseil responsable, formé de membres solidaires ». Ainsi le Chef de l'Etat se trouvait en rapport et en contact direct avec l'Assemblée et avec le pays (1).

Dans ces conditions, le suffrage universel était, à chaque élection, appelé à se prononcer sur la gestion de son mandataire le plus élevé, le plus général, Président de la République ou Empereur. Quand, donc, celui-ci ne sollicitait pas directement, par un plébiscite, les suffrages des électeurs, comment auraient-ils pu le juger, sinon par voie indirecte; comment auraient-ils pu lui renouveler ou lui retirer leur confiance, sinon en donnant leurs voix à un candidat qui avait reçu l'investiture officielle, ou en les lui refusant pour les accorder à son concurrent?

La désignation ostensible et publique de l'ami du gouvernement ainsi que celle de son adversaire, qui est la marque distinctive de la candidature officielle, apparaît dans ces conditions comme une conséquence

(1) V. opinion d'Emile Olivier. *Journ. off. de l'Emp. fr.* n° du 24 février 1870 p. 361.

presque nécessaire de la responsabilité du Chef de l'Etat devant le suffrage universel.

Le gouvernement bonapartiste considérait aussi qu'il avait le devoir, en qualité de mandataire de la nation, de révéler à elle-même la volonté nationale, de rendre explicite cette volonté qui, sans son intervention, serait restée implicite, par conséquent informulée et impuissante. Cette haute mission, qui consistait à dire à la Nation souveraine, mais en son nom, le sens et la nature de ses désirs comme de ses volontés, tous les défenseurs du régime issu du Coup d'Etat l'ont réclamée pour le gouvernement. Nous rapporterons plus loin leur opinion (Chap. 1er, § 3) dont l'essentiel, d'ailleurs, se trouve dans la circulaire suivante du Ministre de l'Intérieur datée du 18 février 1852. « Il importe que le gouvernement éclaire les électeurs. Comme c'est évidemment la volonté des électeurs d'achever ce qu'ils ont commencé, il faut que le peuple soit mis en mesure de discerner quels sont les amis et quels sont les ennemis du gouvernement ». Granier de Cassagnac disait dans le même sens le 24 février 1870 au Corps législatif (1) : « devant ce grand jury national (le suffrage universel) le gouvernement est ce qu'est devant la justice le Ministère public : il invoque la loi, il invoque la justice, il invoque les droits de la Société. Il éclaire le verdict de la justice sans le commander, sans l'imposer ».

Ainsi chaque élection était un plébiscite, tantôt direct comme en décembre 1851, en novembre 1852 ou en mai 1870, tantôt indirect, comme dans les élections au Corps législatif, au Conseil général, au Conseil d'arrondissement, ou même au Conseil muni-

(1) *Jour. off. de l'Emp. fr.* n° du 25 février 1870, p. 367.

cipal. Emile Olivier le disait fort justement le 23 février 1870 (1) : « Lors de chaque élection, l'Empereur lui-même était ballotté, discuté, juge dans chaque comice ; c'était lui qui partout était candidat sous des noms divers, et tout échec était son échec personnel. On comprend dès lors que toute candidature fût affaire d'Etat... »

Par voie de plébiscite direct, Louis-Napoléon demanda et obtint, en décembre 1851, le maintien de son autorité et les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution ; en novembre 1852 il était candidat à la dignité impériale, qui lui fut conférée après consultation du suffrage universel.

Quand, dans les autres élections, le gouvernement portait à la connaissance des électeurs, par affiches blanches, le nom de *ses* candidats suivi des mots : « candidat de Louis-Napoléon », ou « candidat de l'Empereur » ; quand, pour éviter toute confusion, il précisait, également par affiches blanches, que tout autre candidat, qu'il se prétendît dévoué ou hostile au Chef de l'Etat, était par lui considéré comme ennemi, ces élections ne devenaient-elles pas des plébiscites indirects ?

Ainsi le gouvernement se trouvait dans la nécessité de procéder lui-même au choix de ses candidats : le Ministre les désignait pour les élections au Corps législatif, le préfet choissait les candidats aux élections cantonales, les sous-préfets et les maires dressaient la liste officielle pour les élections municipales. Il fallait « éclairer les électeurs. »

---

(1) *Journ. off. de l'Emp. fr.* n° du 24 février 1870 pg 361.

II — Vue d'ensemble sur les élections de 1851 à 1870.

Dans les conditions que nous venons d'indiquer, le gouvernement, cessant d'être juge du camp, devenait lui-même combattant et poursuivait sa propre victoire dans le succès de ses candidats. Aussi intervenait-il dans la lutte avec tous ses moyens d'action, et mettait-il en œuvre la totalité des ressources que l'administration tenait à son service. La pression officielle ou l'intervention administrative dans les élections devenait ainsi le corollaire naturel, la conséquence en quelque sorte fatale de la candidature officielle.

De cette intervention gouvernementale et administrative, de sa puissance et de ses abus, Thiers a tracé un tableau magistral dans son discours au Corps législatif le 14 janvier 1864 (1). Il a rassemblé en traits saisissants les faits caractéristiques de la candidature officielle telle qu'elle a été pratiquée par le régime plébiscitaire de 1851 à 1870. Nous donnerons plus loin (chap. 2^{me}) en nous plaçant, pour plus de précision, dans le cadre restreint du département de l'Hérault, et en limitant notre étude à une seule série de consultations électorales, une vue détaillée et précise des élections dans cette période. Mais en voici, dès à présent, un raccourci systématique.

Le grand moyen était l'intervention, dans les élections, des représentants directs du gouvernement les plus haut placés dans la hiérarchie administrative, les préfets et les sous-préfets. Par des proclamations

(1) *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* du 15 janvier 1864.

aux électeurs, ils *éclairaient* leur vote : ils leur révélaient dans quel sens le Pouvoir voulait qu'il fût émis. En même temps, ils exerçaient sur tous ceux qui, à un titre quelconque, dépendaient de l'autorité, une pression directe, personnelle et contrôlée, pour obtenir d'eux, par promesses ou par menaces, le suffrage désiré. Les annonces de poursuites judiciaires, les arrestations bruyantes et arbitraires, paralysaient les opposants. Par contre, des offres de subventions, de routes, de chemins de fer, officiellement portées à la connaissance des électeurs, tendaient à rallier les suffrages des hésitants. En 1863, Rouher promettait au département de la Lozère trois voies ferrées, des routes, un total de cent millons de travaux. Parfois même on simulait un commencement d'exécution : les populations enchantées voyaient arriver soudain une nuée d'employés des Ponts et Chaussées qui mesuraient et jalonnaient éperdûment jusqu'au jour de l'élection, puis disparaissaient le lendemain. Les habitants du Var et ceux de Toulouse, notamment, furent ainsi joués.

Des *petits moyens* mis en œuvre pour assurer le succès des candidats officiels, le Vicomte de La Guéronnière a donné une idée plaisante et juste dans son discours au Sénat le 15 décembre 1863 (1) en montrant « ce cortège de commissaires de police, de gardes champêtres, de destructeurs d'affiches, tous gens fort honorables assurément, mais qui ne doivent pas être la garde d'honneur du suffrage universel ». Une discipline électorale stricte était imposée aux fonctionnaires à tous les degrés de la hiérarchie.

(1) *Mon. univ. de l'Emp. fr.*, N° du 16 novembre 1863, p. 1518.

L'obéissance aux ordres politiques était considérée comme une forme du devoir professionnel et sanctionnée comme telle. Non seulement les fonctionnaires étaient invités par leurs chefs à voter pour les candidats de l'administration, mais on les obligeait souvent à en prendre l'engagement écrit, et ils devaient faire campagne pour ces candidats qui avaient, comme l'a dit Jules Ferry, « pour tenants principaux et pour orateurs le commissaire de police et la brigade des gardes champêtres ». Toute l'armée des agents de l'Etat, des départements et des communes, était ainsi mobilisée pour assurer le succès des amis du gouvernement.

Le *champ de bataille électoral* avait été soigneusement aménagé pour rompre ou neutraliser les forces de l'opposition et pour laisser le terrain libre devant l'action administrative. Un adroit sectionnement de certaines communes, un habile groupement des cantons en circonscriptions, y avaient pourvu. L'administration avait, comme à plaisir, morcelé les agglomérations naturelles, dissous les groupes historiques, dépecé les arrondissements. A Paris, Billancourt, Boulogne, Neuilly, Clichy, Pantin, Bagnolet, faisaient partie de la même circonscription. L'arrondissement de Nîmes votait, partie avec Beaucaire, partie avec Uzès, partie avec Alais ; Nîmes, avec 55.000 habitants, n'avait pas de réprésentant. Aix était considéré comme une fraction de la campagne de Marseille ; Arles, comme faisant partie de la campagne d'Aix.

Il convient d'ajouter que le champ de bataille électoral restait vide jusqu'au jour du vote puisque, faute des libertés fondamentales de réunion et de la presse, aucune rencontre n'était possible entre les candidats

officiels et leurs adversaires. Quand les opposants réussissaient à faire imprimer des circulaires électorales et des bulletins de vote, ce qui était souvent fort difficile en raison des ordres donnés par les préfets aux imprimeurs, il leur était à peu près impossible de les faire parvenir aux électeurs : la poste détournait couramment les envois. Faute de trouver des afficheurs, terrorisés par la police, les candidats posaient parfois eux-mêmes leur profession de foi sur les murs, comme fit Charamaule à Montpellier en 1863. Mais elles étaient immédiatement lacérées. Pendant ce temps, les publications du candidat officiel étaient traitées comme des actes administratifs, dispensés du droit de timbre et du dépôt au Parquet.

Enfin, le *scrutin* n'offrait pas des garanties suffisantes de sincérité, parce que l'action des maires-fonctionnaires s'exerçait sur lui, immédiate et constante. Les formalités protectrices du secret du vote n'étaient pas observées ; les heures d'ouverture et de clôture des opérations électorales étaient souvent modifiées sans publication préalable ; les urnes, peu ou point surveillées. Faut-il attribuer ces violations de la loi à un laisser-aller fréquent dans les campagnes, au manque d'expérience politique ou à l'ignorance ? Nous croyons qu'il convient d'adopter sur ce point l'opinion formulée par Thiers (1). « Si l'ignorance de la loi était également partagée, si elle ne se remarquait pas que d'un seul côté, j'admettrais cette ignorance. Mais quand l'ignorance de la loi sert à un seul côté d'une manière constante, permettez-moi de la suspecter un peu de n'être pas naïve ».

(1) Discours du 14 janvier 1864. *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* N° du 15 janvier 1864, p. 63.

Par cet ensemble de dispositions que nous venons de décrire, toute opposition était réduite à l'impuissance, sauf sur le terrain étroit des élections cantonales et des élections municipales, où l'influence personnelle de quelques hommes et la force des passions locales pouvaient parfois l'emporter sur l'action administrative.

En présence d'élections dont le résultat était presque toujours acquis d'avance, on s'explique le grand nombre des abstentions, ainsi que l'opinion souvent formulée à cette époque relativement à l'inutilité des élections et à l'avantage qu'il y aurait à adopter, pour la désignation des membres des assemblées délibérantes, la nomination par le gouvernement, de préférence à l'élection.

Le régime plébiscitaire, qui avait son origine dans le suffrage universel, en avait ainsi faussé le fonctionnement au point que des doutes s'élevaient sur l'utilité du vote. Certes, ce régime a toujours continué à se réclamer de son origine démocratique, mais il est incontestable qu'entre les mains de Napoléon III le pouvoir avait changé de nature : le gouvernement bonapartiste fut, en réalité, jusqu'en 1870, un gouvernement personnel, une monarchie de fait.

III. — Essais de justification de la pratique bonapartiste de la candidature officielle.

La question de la candidature officielle a été souvent discutée, incidemment, sous le Second Empire, lors de la vérification des pouvoirs qui suivait les

élections au Corps législatif. Elle a donné lieu aussi, pendant cette période, à d'importants débats. Le 14 mars 1861, Jules Favre déposait l'amendement suivant à l'*Adresse :* « Pour que le droit de contrôle restitué aux représentants du pays puisse porter ses fruits... il est nécessaire... de rendre... au suffrage universel sa force par la sincérité des opérations et le respect de la loi ». Ardemment discuté, cet amendement fut repoussé. Même sort fut réservé, le 12 janvier 1864, à cet amendement à l'*Adresse* : « La liberté électorale, méconnue et violée par le système des candidatures officielles, est la première des libertés politiques ». Inlassable, l'opposition souleva de nouveau cette question les 31 mars et 1er avril 1869. Le 23 février 1870, Jules Favre interpella le Ministère Emile Olivier pour savoir s'il entendait « persévérer dans le système des candidatures officielles ». Enfin le 30 mars 1870, Ernest Picard déposait une proposition de loi qui fut repoussée par la Commission d'initiative parlementaire. L'article 1er était ainsi libellé : « Toute publication par voie d'affiche ou autrement, contenant au profit d'un candidat la désignation de candidat du gouvernement ou toute autre qualification faisant supposer une désignation administrative est et demeure interdite sous peine de ... ».

Au cours de ces ardentes controverses, la pratique bonapartiste de la candidature officielle a trouvé chez les amis de l'Empire, comme les députés Lafond de Saint-Mür, Dugué de La Fauconnerie, Granier de Cassagnac, le Baron David, des défenseurs résolus. Rouland, Ministre et Président du Conseil d'Etat, Rouher, Ministre d'Etat, Emile Olivier, Président du Conseil, parlant au nom de l'Empereur ou du Gouvernement, ont défendu la même cause.

Certains arguments en faveur de la candidature officielle sont de faible poids. Nous ne les rapportons ici qu'à titre documentaire. Tel, celui de Lafond de Saint-Mür affirmant (1), sans apporter aucune preuve à l'appui de son dire, que le « gouvernement ne crée les candidatures électorales que dans l'intérêt de la liberté et de la sincérité des élections ». Cette proposition hardie paraissait pourtant nécessiter une démonstration. Le Baron Jérôme David allait plus loin encore, puisqu'il déclarait le 31 mars 1869 (2) : « Je crois les candidatures officielles utiles au développement de la liberté, en ce sens que la liberté, selon moi, est compromise lorsque le pouvoir exécutif ne se trouve pas en communauté parfaite de vues avec le pouvoir législatif ».

Tout aussi risquée nous paraît l'affirmation de Granier de Cassagnac (3) prétendant que l'isolement des électeurs leur rendait impossible l'entente nécessaire pour désigner leurs élus, que l'administration était pour eux un organe de liaison politique indispensable, que, par suite, étant données les conditions dans lesquelles se faisaient les élections, la candidature officielle était, « en principe, toujours régulière, et dans la pratique, souvent nécessaire ». Baroche, Ministre de l'Intérieur, était du même avis puisqu'il disait (4) : « Le suffrage universel ne saurait fonctionner en beaucoup d'endroits s'il était complètement abandonné à lui-même ».

Les ministres de l'Empire ont soutenu aussi qu'en intervenant dans les élections, le pouvoir se confor-

---

(1) *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* du 14 janvier 1864, p. 60.
(2) *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* du 1er avril 1869, p. 435.
(3) *Journ. Off. de l'Emp. fr.* du 24 février 1870, p 367.
(4) *Mon. univ. de l'Emp. fr.* du 6 février 1863.

mait à la tradition constante de tous les gouvernements antérieurs. Ils ont montré, sous les règnes de Louis XVIII, de Charles X, de Louis-Philippe, et sous la 2e République, des précédents en grand nombre. Ils ont prouvé, en citant le texte d'Instructions officielles ou en rappelant des faits non contestés, que les légitimistes, les orléanistes et les républicains qui reprochaient à l'Empire de pratiquer la candidature officielle avaient agi comme lui quand ils avaient le pouvoir. Avec sa malice brutale, Rouher pouvait ainsi se retourner vers Thiers et lui répondre: vous avez fait, quand vous étiez ministre, exactement comme nous. Pourquoi nous blâmez-vous aujourd'hui parce que nous agissons comme vous avez agi vous-même quand vous étiez à la place que nous occupons maintenant ? L'effet de tribune était certain, et il faut bien reconnaître que cet argument ad hominem ne manquait pas de force, bien qu'il n'eût, à l'égard du procédé en discussion, aucune valeur justificative.

Dans son discours du 14 janvier 1864, Rouher s'efforça de démontrer que la pratique de la candidature officielle était conforme à la Constitution. Il déclara (1) : « la Constitution de 1852 qui est l'expression de la souveraineté nationale, qui est le dernier mot légal du pays, a déclaré dans son article 3 que l'Empereur gouverne sous le contrôle des Chambres. Il gouverne, entendez-vous bien ?... Il n'a pas élevé à ce degré cette France qu'il a arrachée à l'anarchie, pour la livrer à toutes les ardeurs maladives du régime parlementaire tel qu'il a fonctionné pendant trente ans. Non ! cet article 3 déclare qu'il gouverne,

(1) *Mon. off. de l'Emp. fr.*, n° du 15 janvier 1864, p. 68.

et il gouvernera ! ». Or, le jour où le gouvernement se désintéresserait des élections dans lesquelles son œuvre « se discute, dans lesquelles se contrôlent ses actes et se juge sa politique », le jour où il ne remplirait pas avec énergie sa tâche électorale, il aurait abdiqué. « Il n'acceptera jamais ce rôle » ajoutait fermement le Ministre d'Etat. Ainsi, la Constitution de 1852 donnant à l'Empereur le droit de gouverner, droit qu'il ne saurait exercer sans intervenir dans les élections, l'usage qu'il fait de la candidature officielle est parfaitement légal.

Cet usage sauvegarde la liberté des élus, car aucun contrat ne lie les députés au gouvernement : ils ne sont pas ses créatures. Rouher l'affirme du moins avec force (1). « Vous n'avez pris, dit-il en parlant aux députés que l'administration a fait élire, d'autre engagement que celui de nous écouter, de nous juger, de nous donner des avis bienveillants e amicaux quand nous sommes sur le point de nous égarer, mais aussi de nous soutenir quand l'ennemi nous attaque ». On pourrait observer que Rouher donne ici la formule d'une indépendance bien diminuée, mais le moment n'est pas encore venu de discuter sa thèse. Nous continuerons donc à exposer sans commentaires la défense de la candidature officielle.

Le gouvernement impérial affirmait aussi que le suffrage universel, par lassitude des agitations vaines des partis autant que par crainte de l'anarchie avait, par le vote de deux plébiscites, solennellement abdiqué en sa faveur pour garantir l'ordre public « et le salut commun », comme disait Rouland. De là l'étendue

---

(1) *Mon. off. de l'Emp. fr.*, n° du 15 janvier 1864, p. 68.

des pouvoirs que la Constitution donnait au Chef de l'Etat, lequel les exerça longtemps sans aucun contrôle.

De Bonald, maire de Montpellier, dans son discours d'installation du 19 mai 1852, donnait du régime une vue exacte quand il disait : (1) « Un gouvernement indépendant, vivant de sa propre vie, est issu d'un mouvement national sans exemple. Fort de la solennelle abdication des partis, ce gouvernement est l'expression d'une seule pensée, d'une pensée que l'assentiment national, pouvoir suprême quand principes et traditions ont disparu sous l'effort révolutionnaire, lui a donné le droit de faire dominer partout sur la pensée, sur la volonté de chacun ». Cela revient à dire que le pays, par l'organe du suffrage universel, ayant constaté son incapacité à se diriger par ses propres moyens, a donné mandat au Chef de l'Etat de le gouverner.

C'est aussi ce qu'affirmait la presse bonapartiste. Le *Messager du Midi* formulait cette pensée sous la forme familière suivante (2) : « Nous avons eu, depuis 1815 jusqu'au 2 décembre 1851, la liberté de marcher seuls. Où cela nous a-t-il conduits ? Au bord d'un abîme où il ne nous restait que le choix de la main qui nous tiendrait en lisière pour nous empêcher d'y tomber... Lisières blanches ou rouges, lisières monarchiques, ou démocratiques, ou impériales ; en un mot, dictature de Louis Blanc, de Changarnier ou de Napoléon, nous n'avions pas, quoi qu'on puisse dire, d'autre alternative ». Le mot propre est ici prononcé : le régime issu du Coup d'Etat était une dictature,

(1) Discours du 19 mai 1852, inséré ds *Rec. des A. Adm.* n° 21, p. 218.

(2) *Messager du Midi*, n° du 26 juillet 1852. Article signé Danjou.

fondée, il est vrai, avec l'approbation de la grande majorité des électeurs.

Investi par le suffrage universel, par le « peuple Français », de pouvoirs illimités, le Chef de l'Etat était responsable directement devant ses mandants, les électeurs. Cette responsabilité supposait une entière liberté d'action, comme le déclarait Louis-Napoléon dans sa proclamation du 14 janvier 1852. « Etant responsable, il faut que son action (celle du Chef de l'Etat) soit libre et sans entraves ». Sous un pareil régime, les citoyens ne sauraient revendiquer d'autre liberté que celle qui ne gênerait pas l'action du pouvoir et qui ne diminuerait pas sa responsabilité. Voilà pourquoi les électeurs ne pouvaient avoir la prétention d'imposer au Chef de l'Etat des conseillers, des guides, à plus forte raison des contrôleurs. Voilà pourquoi aussi le Gouvernement se disait autorisé à désigner aux électeurs les candidats qui étaient en communauté d'idées avec lui, prêts à seconder ses vues. Il croyait avoir le droit de les soutenir avec toutes ses forces.

Chaque élection, nous l'avons montré, étant devenue une sorte de plébiscite, comme elle avait la signification d'un jugement porté sur les actes du gouvernement, c'était en réalité celui-ci qui était candidat sous le nom du candidat officiel, et il agissait en conséquence.

Ainsi, par suite de la responsabilité directe du Chef de l'Etat devant le suffrage universel, la pratique de la candidature officielle constituait sous l'Empire l'acte gouvernemental par excellence, et, en raison de l'importance des intérêts en jeu, « un devoir sacré », comme disait Rouher. Devoir envers le pays, que le Gouvernement préservait de l'impuissance et de

l'anarchie, mais devoir aussi envers la dynastie, en laquelle se concentraient la volonté et les espoirs de la nation. Aux yeux des bonapartistes, l'existence de partis anti-dynastiques était une justification suffisante de l'intervention de l'Autorité dans les élections. Comme le déclarait Granier de Cassagnac le 24 février1870, (1) « des mandataires ont-ils le droit de garder la neutralité dans des débats où sont en cause les principes, les institutions dont ils ont accepté le dépôt et la défense?... La neutralité électorale serait de leur part une désertion et une abdication.»

Sans aller aussi loin, les adversaires de l'Empire eux-mêmes admettaient que le gouvernement avait le droit d'indiquer ses préférences entre les candidats en lutte. Jules Simon et Thiers reconnaissaient que « c'était dans la nature des choses ». Ils s'accordaient avec Emile Olivier, en 1870, pour déclarer que le parti ministériel a les mêmes droits que l'opposition, y compris par conséquent le «droit d'avouer, de proclamer ses candidats. » Mais ils accompagnaient cette concession d'une importante réserve : en aucun cas le gouvernement ne doit mettre au service des candidats officiels « les moyens immenses que la France tient à sa disposition, mais qu'elle lui confie pour le service public et non pour le triomphe d'une opinion particulière.» (2)

*
* *

Dans l'impossibilité où nous sommes, — le cadre restreint d'une thèse ne le permettant pas, — de décrire et de caractériser l'action électorale du gou-

(1) *Journ. off. de l'Emp. fr.* n° du 25 février 1870, p. 367.
(2) *Mon. univ. de l'Emp. fr.*, n° du 15 janvier 1864, p. 67.

vernement et de l'administration de 1851 à 1870, en retraçant l'histoire des élections qui ont été faites pendant cette période, nous avons pensé que nous en donnerions une idée précise et juste en étudiant les élections auxquelles le département de l'Hérault a été appelé du 20 décembre 1851 an 22 novembre 1852.

L'on sait, en effet, que la politique électorale du régime plébiscitaire a été la même en tous lieux et en tout temps, du moins dans ses intentions et dans ses manifestations essentielles.

Nous avons donc fait choix, pour montrer la candidature officielle à l'œuvre, d'une circonscription administrative assez étendue, afin que les élections qui s'y produisent aient une importance suffisante pour retenir l'attention du gouvernement, mais assez restreinte cependant pour qu'il soit possible d'étudier en détail, dans l'intimité de leur action, ces manifestations de la vie politique. Nous pourrons voir ainsi l'application dans un département des idées et des méthodes suivies pour l'ensemble du territoire par le gouvernement de l'époque. Voilà pourquoi nous avons choisi comme cadre le département de l'Hérault.

Le choix de l'année 1852 a été déterminé par le nombre et la variété des élections auxquelles les citoyens furent appelés à participer. En onze mois, du 20 décembre 1851 au 22 novembre 1852, dans l'Hérault, comme dans le reste de la France, sans compter les élections partielles, deux plébiscites, l'élection des députés au Corps législatif, le renouvellement intégral du Conseil général, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux, mirent en œuvre le suffrage universel. Ainsi, dans toutes

les communes, cinq votes au moins furent demandés aux électeurs ; les ballottages portèrent ce nombre à sept dans certaines communes. Il y eut jusqu'à neuf scrutins dans les cantons ou les communes qui furent convoqués pour des élections partielles, ainsi que le montre le calendrier suivant :

20 et 21 décembre 1851.	Plébiscite.
28 et 29 février 1852.	Elections au Corps législatif.
24 et 25 juillet 1852.	Elections municipales à Montpellier (1er tour).
29 et 30 juillet 1852.	— (scrutin de ballottage).
31 juillet et 1er août 1852.	Elections au Conseil général et aux Conseils d'arrondt (1er tour).
7 et 8 août 1852.	— (scrutin de ballottage).
4 et 5 septembre 1852.	Elections municipales dans toutes les communes, sauf Montpellier.
11 et 12 septembre 1852.	— (scrutin de ballottage).
18 et 19 septembre 1852.	Election d'un député dans la 1re circonscription de l'Hérault.
9 et 10 octobre 1852.	Election d'un conseiller d'arrondissement dans le canton de Castries.
—	Election d'un conseiller général dans le canton d'Ariane.
21 et 22 novembre 1852.	Plébiscite.

La variété même de ces élections nous permettra de montrer les formes différentes que revêtait l'action gouvernementale et administrative, ainsi que l'intensité qu'elle atteignait suivant le champ électoral sur lequel elle s'exerçait.

Nous constaterons que l'effort du Gouvernement était en raison directe de l'étendue de ce champ : porté à son maximun dans les élections législatives, il était moindre dans les élections au Conseil général et nul dans les élections municipales, où parfois le préfet, plus souvent le sous-préfet ou même le maire intervenaient seuls.

CHAPITRE II

Les élections de 1851-52 dans l'Hérault (1)

§ 1.

Le département de l'Hérault en 1851-52

La connaissance des lois, des décrets et des arrêtés relatifs aux diverses élections, l'étude des incidents de la lutte entre les candidats, la statistique commentée des résultats des consultations électorales ne révèlent que le mécanisme électoral ; elles donnent de son fonctionnement une vue seulement extérieure. Pour avoir un aperçu exact des élections, il importe d'atteindre la vie politique avec ses passions, ses mouvements, ainsi que les faisceaux de volontés qu'elles concentrent pour les opposer.

Une élection, en effet, est une crise. Elle développe et tend au maximum l'energie des divers partis, pour les affronter avec d'autant plus de force que leur

(1) Les documents utilisés dans ce chapitre, qui proviennent des Archives départementales de l'Hérault, sont inédits.

volonté de subsister ou de dominer est plus grande. Il convient donc d'étudier cette crise en fonction d'un ensemble de faits révélateurs des forces permanentes qu'elle met temporairement en œuvre, et de reconstituer par conséquent l'atmosphère politique au sein de laquelle elle s'est produite.

Voilà pourquoi une brève histoire du département de l'Hérault, de la Révolution de 1848 à la proclamation de l'Empire, nous paraît une préface nécessaire à l'étude des élections dans ce département, de décembre 1851 à novembre 1852.

* * *

La chute de la Monarchie de Juillet, le suffrage universel et la République furent généralement bien accueillis dans l'Hérault. Des acclamations ardentes les saluèrent même par endroits, surtout dans les villes. Les élections législatives du 23 avril 1848 nous donnent, sur l'état de l'opinion au début de la 2e République, des indications précises.

Députés élus le 23 avril 1848 (1)

Jules André,	maire de Lodève	61.655 voix.	Orléaniste rallié.
Arist. Reboul-Coste,	anc. député	54.278 —	—
Charamaule,	ancien député	50.028 —	—
Vidal,	—	44.202 —	—
Renouvier,	Comm. du gouvt	41.502 —	Républicain.
Carion-Nizas,		35.023 —	—
Bertrand aîné,		33.105 —	—
Brutus Cazelles,		31.319 —	—
De Larcy,	ancien député	30.823 —	Légitimiste.
Brives,	Comm. du gouvt	29.187 —	Républicain.

Ce tableau montre que sur dix représentants envoyés par l'Hérault à la Constituante, cinq étaient des républicains connus pour leur attachement au

(1) Arch. dép. de l'H. M3. 43.

nouveau régime. Quatre orléanistes de la veille, ralliés à la République, devaient leur succès aux voix des républicains, qu'ils avaient sollicitées. Un seul légitimiste avait obtenu la majorité.

Quelles répercussions eurent, dans ce milieu politique, les déplorables évènements de juin 1848 et les violentes polémiques auxquelles ils donnèrent lieu? Quels furent les effets de l'action des forces de conservation sociale unies sans distinction politique dans le Comité de la rue de Poitiers? C'est ce que révèlent les résultats des élections ultérieures.

Le 10 décembre 1848, Louis-Napoléon Bonaparte, candidat à la Présidence de la République, réunit 46.849 voix contre Cavaignac qui en obtint 20.221 ; Ledru-Rollin, 13.461, et Lamartine, 150. 44.496 électeurs, 35 pour cent des inscrits s'étaient abstenus (1).

Les députés élus le 13 mai 1849 à l'Assemblée législative furent les suivant: (2)

Charamaule.	37.675	voix (3)	Liste de conservation sociale
Grasset	37.296	—	—
St-Priest.	35.168	—	—
Vernhette.	35.072	—	—
De Giral.	32.625	—	—

(1) Arch. dép. de l'H. M3. 42.

(2) id. M3. 43.

(3) Charamaule fut un des députés qui se dressèrent avec le plus d'énergie contre le Coup d'Etat. Le 4 décembre, il combattit à la barricade de la rue Beaubourg. Le 6, il proposa à V Hugo et à une cinquantaine de députés réunis chez Raymond, place de la Madeleine, une héroïque folie : se rendre sur la place, deux par deux, munis de leur écharpe et faire sommation aux troupes de défendre la Constitution., Ses amis réussirent difficilement à l'en dissuader (V. Histoire d'un crime V. Hugo, éd. Rouff T. 7. p. 41).

Par décret du 9 janvier 1852, Charamaule fut expulsé du territoire français.

Debès.	**31.527 voix**	**Liste de conservation sociale.**
Brives.	**31.424 —**	**Liste du Congrès républicain.**
Ledru-Rollin (1)	**31.202 —**	**—**

Il résulte du rapprochement des résultats des élections de décembre 1848 et de mai 1849 que deux faisceaux de forces politiques se sont constitués dans l'Hérault. Le plus fort comprend un important noyau légitimiste et des orléanistes qui, après avoir un instant incliné vers la République, se rejettent à droite par crainte de l'anarchie ou d'une révolution sociale. Le plus faible, mais imposant toutefois par son nombre et sa combattivité, est formé de républicains déterminés qui avant-hier votaient pour Renouvier, hier contre Louis-Napoléon, aujourd'hui pour Ledru-Rollin. C'est parmi eux que se recrutera l'énergique phalange que le régime issu du Coup d'Etat du 2 décembre 1851 verra se dresser contre lui, très diminuée sans doute, mais vivante et agissante, malgré la violence des coups qui l'atteindront.

Comme l'a justement observé Eugène Ténot (2), « il n'y avait que deux ennemis en présence, deux ennemis venus de loin : le parti légitimiste-clérical et le parti révolutionnaire. » Celui-ci, dont les membres étaient, pour l'administration, les *Rouges* ou les *Socialistes,* réunissait les bourgeois sincèrement démocrates que le poids d'une réaction chaque jour plus puissante avait rapprochés de la classe ouvrière, et les républicains socialistes, nombreux parmi les ouvriers. Une propagande commune était

---

(1) **Ledru-Rollin, élu également à Paris, ayant opté pour la Seine, une élection partielle eut lieu dans l'Hérault le 8 juillet 1849. Soult fut élu par 34.687 voix contre 18.892 à Flocon et 70 à Lamartine.**

(2) ***Eugène Ténot*** : La Province en 1851, p. 98.

faite, « une vague espérance de républicanisme social ou de socialisme modéré remplaçait, dans tous les esprits, les systèmes absolus où s'étaient exprimées naguère, dans toute leur âpreté, les luttes des classes. (1) ». Des sociétés secrètes réunissaient les républicains dont l'action ne pouvait plus s'exercer au grand jour. Un rapport officiel émanant du Parquet de la Cour d'appel de Montpellier (2) évalue le nombre des affiliés à la société secrète des *Montagnards,* en janvier 1852, à 60.000 dans le département de l'Hérault.

Une autre remarque s'impose au sujet des élections de 1849 : 45.000 électeurs environ, plus du tiers du nombre des inscrits, n'avaient formulé aucun vote. Ils dédaignaient le droit nouveau dont la République les avait investis.

*
* *

Porté par un courant d'opinion puissant dans lequel se trouvaient confondus des partis aux aspirations les plus diverses, le Prince-Président mit fin, de sa propre autorité, aux pouvoirs de l'Assemblée législative, le 2 décembre 1851. Il appela le suffrage universel à se prononcer sur l'organisation d'un nouveau régime dont il lui soumettait les bases.

A ce coup de force contre la Constitution, les républicains de l'Hérault répondirent par un appel aux armes, dès le 3 décembre, à Lunel, à Montpellier, à Clermont-l'Hérault, à St Pons, à Bédarieux, mais particulièrement dans toutes les villes et tous les villages du Bitterrois. Le 4 décembre, à St-Chinian,

(1) *Albert Thomas* : Le second Empire, p. 8.

(2) Cité par *Tchernoff*, Le parti républicain au coup d'Eta[t] et sous le Second Empire, p. 69.

à Béziers, à Bédarieux, éclatèrent des troubles sanglants.

La répression fut immédiate et d'une inexorable sévérité. Dès le 5 décembre le département était mis en état de siège (1). Des mesures extrêmement rigoureuses furent édictées par le général de Rostolan contre les individus saisis dans une réunion publique ou affiliés à une société secrète (2). Des colonnes mobiles prélevées sur les garnisons de Béziers et de Montpellier procédèrent partout au désarmement de la population et à l'arrestation des militants républicains. Elles avaient l'ordre de fusiller sur place, sans jugement, les hommes pris les armes à la main. Le gouvernement voulait atteindre (3) « tous les hommes compromis par leur participation aux insurrections récentes, ou reconnus comme les chefs du socialisme, ou signalés comme violemment hostiles au Gouvernement, ou désignés comme pouvant inquiéter l'ordre public dans le département. ».

Depuis la proclamation de l'état de siège, les conseils de guerre fonctionnaient. Pour accélérer le jugement des inculpés, une juridiction d'exception, qui ressemble à bien des égards aux cours prévôtales de la Terreur blanche, fut créée le 19 décembre 1851, et définitivement organisée le 1er février 1852 : c'est la commission mixte (4). Elle pouvait renvoyer devant

---

(1) Recueil des A. adm. N° 26, p. 231.

(2) — id — N° 26, p. 239.

(3) Circulaire confidentielle du Ministre de la guerre au général de Rostolan — 17 janvier 1852 — Arch. dép. de l'H. M4. 296

(4) Circulaires du Ministre de la Guerre au général de Rostolan. 19 décembre 1851, 17 janvier 1852, 1er février 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 296.

le Conseil de guerre les individus coupables de pillage à main armée, de meurtre ou de tentative de meurtre. Elle prononçait en dernier ressort des condamnations à la transportation à Cayenne ou en Algérie, à l'expulsion de France, à l'éloignement momentané du territoire, à l'internement, à la mise sous la surveillance du Ministre de la Police générale ; — ou elle décidait la mise en liberté du prévenu.

Pendant de longs mois, une formidable organisation policière fit peser sur le pays une terreur générale. Les arrestations, commencées le 5 décembre 1851, continuèrent jusqu'en octobre 1852. 60.000 républicains furent dénoncés ; 2066 furent frappés. L'ardeur de la répression était telle que des bonapartistes notoires figuraient parmi les condamnés. Le préfet lui-même, dans un rapport au Ministre de l'Intérieur (1), était obligé de reconnaître que l'on était allé trop vite et trop loin : « Votre Excellence comprend, écrivait-il, combien il a dû se commettre d'erreurs involontaires ou de rigueurs inutiles dans ce département où la plupart des autorités locales étaient composées de légitimistes et où l'on ne se fait pas faute d'agir par la voie des dénonciations..... Le général de Rostolan a subi l'influence de ses amis légitimistes..... en exagérant la répression et en procédant, pour ainsi dire, par voie de transportation en masse. »

Ces excuses du préfet nous font entrevoir la violence arbitraire qui fut exercée sur les républicains afin de les paralyser par la terreur.

Pour se rendre un compte exact de l'atmosphère d'insécurité et de crainte dans laquelle vivaient de nombreux électeurs en 1852, il convient aussi de se

---

(1) Cité par *Albert Thomas :* Le Second Empire, p. 31.

rappeler que les décisions de la Commission mixte n'étaient pas publiées. Elles étaient signifiées aux intéressés par les gendarmes chargés de les arrêter. Peu nombreux étaient les citoyens qui pouvaient, sans aucune appréhension, répondre, le jour des élections, à la convocation qui leur avait été solennellement adressée. Beaucoup redoutaient de rencontrer, près de l'urne, l'agent de l'autorité qui avait mission de se saisir de leur personne.

D'ailleurs, de nombreux républicains étaient en fuite. « Un grand nombre de vos compagnons errent en fugitifs dans les montagnes et les forêts, espérant y trouver un refuge contre les recherches de la justice et les poursuites de mes braves soldats », dit une proclamation du général de Rostolan aux ouvriers du canton de Bédarieux (1). A Capestang, est-il écrit dans un rapport du sous-préfet de Béziers (2), « plus de cent habitants se sont réfugiés dans les parties solides de l'étang. On ne peut qu'espérer de les voir rentrer lorsqu'ils seront fatigués par la faim, par les souffrances physiques et par les privations. »

Dans le même temps où il domptait par la force toute résistance ou toute opposition, le gouvernement du du Prince-Président s'attachait, par la réorganisation des municipalités et de la police, à installer partout des agents d'information ou d'exécution absolument dévoués.

En décembre 1851 les commandants de colonnes mobiles, avec l'approbation du préfet (3), avaient

(1) Placard. Arch. dép. de l'H. M4. 135.

(2) Rapport du sous-préfet de Bèziers au préfet. 10 décembre 1851. Arch. dép. dép. de l'H. M1 119.

(3) Lettre du préfet au général de Rostolan. 21 décembre 1851. Arch. dép. de l'H. M1. 56.

révoqué de nombreux maires et adjoints coupables, ou seulement suspects, de faiblesse ou d'indocilité, et installé des municipalités provisoires. Par arrêtés préfectoraux, 22 conseils municipaux furent dissous, 44 maires, révoqués, du 8 décembre 1851 au 19 février 1852 (1). Les motifs de ces décisions étaient divers: hostilité contre l'Administration ; refus de s'associer aux mesures prises par le Président de la République ; refus de dénoncer les coupables ; abandon de poste au moment des troubles ; faiblesse devant les « manifestations anarchiques », etc. Au 31 mars 1852, le préfet avait nommé 65 nouveaux maires pour remplacer les anciens magistrats municipaux démissionnaires ou révoqués. Les changements portaient sur vingt pour cent des titulaires!

La police, réorganisée et renforcée par le décret du 28 mai 1852, qui établissait un commissaire de police par canton, « afin de rendre la surveillance plus générale, plus active, plus immédiate, ... et de tout savoir, tout prévoir, tout réprimer, » (2) introduisait partout l'œil et la main du gouvernement. Un Inspecteur général de police assurait de Marseille, dans les départements du Midi, la continuité et l'harmonie des opérations qui dépassaient le cadre d'une circonscription préfectorale. Cette organisation, à la fois souple et forte, en tous lieux présente et agissante, complétée par les efforts politiques des maires, des juges de paix, de tous les fonctionnaires rigoureusement astreints à l'obéissance la plus stricte, assurait à l'autorité un contrôle permanent et quasi-

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 19 février 1852. Arch. dép. de l'H. M1. 50.

(2) Circulaire n° 6 du Ministre de la Police générale aux Préfets. 31 mai 1852. Arch. dép. de l'H. M1. 135.

individuel sur les électeurs. Elle permettait aussi, à l'occasion, d'exercer sur eux une pression que rien ne pouvait neutraliser, car les libertés fondamentales de réunion et de la presse n'existaient plus.

Fort atteinte déjà en 1849 (Loi du 9 août) et en 1850, la liberté de réunion fut totalement supprimée par l'arrêté du 9 décembre 1851 (§.1), en vertu duquel tout individu «saisi dans une réunion publique» serait traduit devant un Conseil de guerre. Le propriétaire de la maison où la réunion aurait lieu serait considéré comme complice et passible de la même peine que les auteurs principaux. Ce régime, d'une rigueur extrême, dura jusqu'à fin mars 1852. Mais, jusqu'en 1860, toute réunion politique, même électorale, resta interdite.

La liberté de la presse, restreinte par la loi du 11 juillet 1850 et le décret du 31 décembre 1851, fut totalement supprimée par le décret-loi organique du 17 février 1852 (1). «Jamais, depuis le Premier Empire, la presse périodique et politique n'avait connu un pareil servage» (2).

C'est ainsi que sans réunions politiques, sans polémiques de presse et même sans campagnes politiques menées par des journaux d'opinions opposées; tandis que les militants des partis d'opposition étaient paralysés par la terreur, les élections de 1852 se firent dans un calme et un ordre apparents complets. Le grand silence que l'administration bonapartiste faisait peser sur le pays ne pouvait être rompu que par elle. Elle seule pouvait, par ses journaux et ses affiches, faire connaître sa pensée et ses volontés aux électeurs.

---

(1) Bulletin des Lois de la Rép. fr. N° 490.

(2) *Esmein*. Eléments de Droit constitutionnel français et comparé. 6ᵉ éd. p. 1147.

Toute vie politique était éteinte, semblait-il, dans ce département où elle avait été si ardente. Mais, refoulée de la surface, elle s'était maintenue dans les masses profondes de la population. Les opposants légitimistes se rassemblaient dans de soi-disant sociétés de bienfaisance, comme à Cette, à Montpellier, à St-Pons. (1) Des associations ouvrières, organisées en apparence pour l'aide mutuelle, groupaient les républicains (2). Enfin les sociétés secrètes n'avaient pas disparu, puisque la Société montagnarde de Montpellier comptait 3000 membres en février 1852 (2).

Telle était, sommairement analysée, l'atmosphère politique au sein de laquelle, en décembre 1851 et en 1852, il fut procédé à deux plébiscites et au renouvellement de tous les corps politiques et administratifs élus.

§ 2.

Le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851.

L'appel adressé par Louis-Napoléon Bonaparte au Peuple français et à l'armée le 2 décembre s'efforçait de justifier le Coup d'Etat par la nécessité de clore l'ère de la lutte des partis. Il faisait, du suffrage universel rétabli, le juge souverain du conflit entre

(1) Lettre de l'Inspecteur général de la police de Marseille au Préfet de l'Hérault, 25 mai 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 100

(2) Rapport du Commissaire central de police de Montpellier au Préfet. 16 février 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 100.

le Président de la République et la Législative. En même temps, le Décret présidentiel du 2 décembre convoquait « solennellement » les électeurs pour accepter ou rejeter le pléciscite suivant: « Le Peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis Napoléon Bonaparte; il lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre ». Ces bases étaient celles de la Constitution de l'an VIII.

Un Décret convoquait les électeurs, du dimanche 14 décembre au dimanche soir suivant, 21 décembre (art. 4). Mais la date du scrutin fut définitivement fixée aux 20 et 21 décembre par le Décret du 4 décembre 1851 (art. 4). Le scrutin serait ouvert au chef-lieu de chaque commune depuis huit heures du matin jusqu'à quatre heures du soir (art. 4). « Le suffrage aura lieu au scrutin secret », ajoutait le même article.

Aux termes de l'art. 2 du Décret du 4 décembre, étaient appelés à voter « tous les Français âgés de vingt-un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques ». C'était le suffrage universel, sauf les exclusions et incapacités énumérées par la loi du 15 mars 1849 (art. 2 et 3).

Les listes électorales furent arrêtées le 19 décembre. Les maires devaient les publier dès leur formation, et au plus tard le 16 (1).

L'élection serait faite au scrutin secret. A l'appel de son nom, chaque électeur remettrait au président du bureau son bulletin fermé, préparé en dehors de l'assemblée, et contenant seulement le mot *Oui* ou

(1) *Recueil des Actes administratifs*. N° 27, p. 243.

le mot *Non*. L'appel terminé, il serait procédé au réappel de ceux qui n'auraient pas voté.

La circulaire ministérielle du 7 décembre 1851 (1), transmise le 10 par le Préfet de l'Hérault aux Maires et aux Juges de paix, renferme les instructions les plus détaillées sur la formation des bureaux des assemblées électorales, le dépouillement et le recensement des votes. Notre sujet ne comporte pas l'étude de cette règlementation électorale. Nous voulons nous attacher seulement à montrer en action l'intervention gouvernementale et admistrative dans cette consultation du suffrage universel.

Commencée, peut-on dire, par l'appel au Peuple du 2 décembre, la campagne électorale fut poursuivie sans interruption, avec une intensité inouïe, jusqu'à l'ouverture du scrutin. Louis-Napoléon Bonaparte sollicitait la confiance de la nation, exprimée par les suffrages des électeurs. Il était candidat dans toutes les sections de vote de la République. Lui et ses agents agissaient en conséquence.

Le 6 décembre 1851, le Préfet de l'Hérault, A Durand St-Amand, adressait à ses administrés, le jour même où il prenait possession de son poste à Montpellier, une proclamation (2) dans laquelle il affirmait «son inflexible résolution de rétablir et de conserver l'ordre». «Serrez-vous, ajoutait-il, autour d'une Autorité protectrice et bienveillante... Ralliez-vous auprès du Prince... qui vous rend la liberté des suffrages et qui promet *l'Ordre* à l'Agriculture, au Commerce et à l'Industrie».

---

(1) Insérée dans le N°27 du Recueil des A. Adm. pp. 241-246.
(2) id. N° 26 id. p. 230.

Un autre appel aux électeurs fut affiché quelques jours après dans toutes les communes de l'Hérault : c'est la proclamation du Président de la République au Peuple français, du 8 décembre 1851. (1) « Si je ne possède plus votre confiance, si vos idées ont changé, disait Louis-Napoléon, il n'est pas besoin de faire couler un sang précieux, il suffit de déposer dans l'urne un vote contraire. Je respecterai toujours l'arrêt du peuple. »

Le 12 décembre, au moment où l'ordre était à peine rétabli à Béziers et à Bédarieux, pendant que des colonnes mobiles parcouraient les arrondissements de St-Pons, de Béziers, de Montpellier, et que de longs cortèges d'insurgés ou de suspects étaient dirigés sur les prisons de Montpellier, d'Agde, de St-Pons, de Pézenas, de St-Chinian, de Bédarieux, de Béziers, etc. le Préfet adressait aux citoyens de l'Hérault un appel vibrant (2) : « Que tous ceux qui aiment leur pays, leur famille, leur honneur, me suivent avec résolution. Je les aiderai de toutes les forces dont le gouvernement dispose, à la condition qu'ils aideront le Gouvernement dans ses efforts énergiques pour le salut de la Société.... C'est la destinée de la France que vous tenez dans vos mains. Vous pouvez assurer son repos, sa liberté, sa grandeur. Que le grand nom de Napoléon vous serve de ralliement, et la Patrie sera sauvée. »

De Paris, le Ministre de l'Intérieur, de Morny, surveillait attentivement le développement de la propagande pour le Plébiscite. Il s'employait avec énergie à en assurer partout le succès. Dans sa Circulaire du

---

(1) Insérée dans le N° 27 du Recueil des A. Adm. p. 248.
(2) Inséré dans le Recueil des A. Adm. N° 28. p. 260.

12 décembre (1), il prescrivait l'affichage immédiat d'un placard reproduisant le texte du Plébiscite et ajoutant: «Ceux qui voudront donner ces pouvoirs à Louis-Napoléon Bonaparte mettront dans l'urne un bulletin portant le mot *Oui*. Ceux qui ne le voudront pas mettront un bulletin portant le mot *Non* ». Deux jours après, il faisait adresser à tous les Maires un *Avis au Peuple français* (1) sorti des presses de l'Imprimerie nationale: « Il est bien entendu que ceux qui veulent maintenir Louis-Napoléon Bonaparte et lui donner les pouvoirs pour établir une Constitution doivent voter avec un bulletin portant le mot *Oui*. » Cet Avis devait être affiché à l'intérieur et à l'extérieur des salles de vote.

Par dépêche télégraphique du 16 décembre, parvenue à Montpellier le 17, (1) le Ministre ordonnait de «faciliter autant que possible les opérations électorales.» En conséquence, les cartes d'électeurs furent envoyées à domicile, et les citoyens furent même admis à voter sans carte (2).

Comme un candidat, le gouvernement assura l'impression et la distribution de ses bulletins. « Faites imprimer immédiatement des bulletins de vote ; répandez-les avec profusion. Quant à la dépense, le Ministère avisera », (3) télégraphiait de Morny au Préfet le 16 décembre. Le Préfet écrivait de sa main en marge de la dépêche: « Nombre des électeurs inscrits, environ 140.000. On a imprimé 200.000 bulletins. »

---

(1) Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(2) V. affiche du 18 décembre, reproduite dans le *Message du Midi* du 20 et l'Avis du Maire de Montpellier. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(3) Arch. dép. de l'H. M3. 11.

Aux termes de la Circulaire ministérielle du 7 décembre, les juges de paix étaient chargés de désigner les présidents des assemblées électorales, maire, adjoint ou conseiller municipal, ainsi que les quatre assesseurs, choisis parmi les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau. Toutes les précautions furent prises pour que les bureaux fussent composés d'hommes sûrs. Les Maires ne l'étaient pas tous. « J'ai malheureusement dans mon arrondissement, écrivait le Sous-préfet de Lodève le 7 décembre, plusieurs maires sur le concours desquels je ne saurais compter » (1). Le Ministre de l'Intérieur télégraphia dès le 10 décembre ce qu'il convenait de faire en pareil cas : « Ne conservez en fonctions que ceux (des maires) qui méritent votre confiance » (2). Le Préfet donna immédiatement aux juges de paix les instructions nécessaires. Il leur laissa, sous leur responsabilité, toute latitude dans leurs choix, en leur prescrivant d'écarter des bureaux tous ceux qui ne leur paraîtraient pas « offrir des garanties suffisantes *à un point de vue quelconque* » (3). On ne saurait ouvrir plus largement la porte aux désignations arbitraires.

Le vote eut lieu, conformément à l'art. 4 du Décret du 4 décembre, au chef-lieu de chaque commune, de huit heures du matin à quatre heures du soir. Les garanties dont il devait être entouré étaient indiquées par la Circulaire du 7 décembre 1851. Pendant la

---

(1) Rapport du S.-P. de Lodève au P. — Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Arch. dép. de l'H. M4. 296.

(3) Souligné dans le texte — Arch. dép. de l'H. M3. 46.

nuit du 20 au 21, les boîtes du scrutin, scellées, seraient déposées au secrétariat ou dans la salle de la mairie où elles seraient gardées par un poste de l'armée ou de la garde nationale. Sur les portes de la salle qui renfermait les boîtes, les scellés devaient être également apposés.

Ces précautions furent-elles prises dans les communes de l'Hérault? Aucun procès-verbal, aucun rapport ne permettent de répondre à cette question. Si l'on en croyait Seignobos, les Maires se seraient permis, à cette époque, en matière d'élections, des libertés singulières. « Dans les campagnes, le soir du premier jour, le maire emportait l'urne chez lui, la surveillance était impossible. Là où les paysans n'avaient pas pris l'habitude de venir voter, le maire improvisait les résultats du scrutin. » (1). Nous ne saurions dire si quelques communes de l'Hérault furent le théâtre de ces coupables manœuvres. Mais il est fort probable, il est même certain, que les urnes manquaient dans beaucoup de communes et que les bulletins étaient souvent recueillis dans de quelconques récipients. Le Ministre de l'Intérieur ne louait-il pas, en 1869 (2),le Gouvernement d'avoir eu la pensée généreuse d'envoyer en 1861, des urnes légales à un grand nombre de communes qui en étaient dépourvues? Ce même Ministre déclarait qu'on avait voté, avant 1861, ici dans une soupière, là dans un dictionnaire, ailleurs « dans les poches du maire ». Sans en exagérer l'importance, il convient cependant de tenir compte

---

(1) *Seignobos*. Histoire politique de l'Europe contemporaine 1914, p. 160.

(2) Séance du Corps législatif du 27 décembre 1869.

de la fantaisie de ce matériel et de l'absence de toute surveillance effective des opérations de vote quand on apprécie les résultats des consultations électorales en 1851 et 1852.

Une commission nommée par le Préfet et composée du colonel Blanc, de Brun et de Combes, conseillers généraux, procéda, le 24 décembre, au recensement général des votes émis dans le département. Dans une deuxième séance, tenue le 31 décembre, elle arrêta le tableau général, par communes et par arrondissements, des résultats des opérations électorales (1). Ce tableau donne les renseignements suivants :

Arrond.	Inscrits	Votants	Oui	Non	Blancs	Nuls
Montpellier	43.002	26.548	17.608	8.674	169	97
Béziers	42.993	28.125	26.059	1.976	74	16
Lodève	17.791	12.021	10.096	1.892	17	16
St-Pons	13.715	8.382	6.573	1.775	16	18
Totaux	117.501	75.076	60.336	14.317	276	147

Sur 330 communes, dont 323 avaient voté (2), onze, parmi lesquelles Montpellier, Gigean, Cette, Monta-

(1) Procés-verbal, signé par les trois Commissaires, le 31 décembre 1851 — Arch. dép. de l'H. M3. 46.

Le dossier envoyé à Paris comprenait, classés par arrondissements et par cantons, 1° les listes d'émargements des électeurs votants ; 2° les feuilles de dépouillement ; 3° deux expéditions du procès-verbal de chaque section de vote ; 4° deux expéditions du procès-verbal de la Commission départementale.

(2) Un Arrêté préfectoral du 17 décembre 1851 avait ajourné les opérations électorales dans 16 communes. 7 seulement ne prirent pas part au vote des 20 et 21 décembre, et ne furent jamais appelées à se prononcer sur le Plébiscite: St-Chinian, Lansargues, St-Just, St-André-de-Buèges, Espondeillan, Montels, St-Martin-d'Orb.

gnac, Marseillan, Premian, Riols, s'étaient prononcées en majorité contre le Plébiscite. 100 communes avaient émis au contraire, à l'unanimité, des votes favorables au Plébiscite. Il ressort en outre du tableau ci-dessus que sur 100 électeurs inscrits, 51 avaient voté *Oui*, 12 avaient voté *Non*, 36 s'étaient abstenus.

Le nombre des abstentions, moins élevé cette fois que le 10 décembre 1848, restait pourtant considérable. De nombreux électeurs appartenant à l'opposition légitimiste ou républicaine, devant l'inutilité ou le danger d'une protestation vaine, n'avaient pas pris part au vote. La remarque de Darimon (1) est juste: « l'opposition décimée, terrorisée, s'était renfermée dans une abstention presque absolue. » Il faut dire aussi que certains citoyens, suivant la remarque du juge de paix d'Olargues, étaient « fatigués d'élections, et faisaient peu de cas de leur droit de suffrage. » (2)

Malgré tout, le nombre des *Oui* dépassait de 13.487 celui des voix réunies par Louis-Nopoléon en 1848. La cause bonapartiste était manifestement en progrès dans l'Hérault. « Le peuple, dit Proud'hon, (3) est toujours pour celui qui l'appelle; et par cela seul que Bonaparte se soumettait à sa décision, il était sûr d'être absous. » L'attraction de la force s'était aussi imposée avec une efficacité particulière à des populations qui, au moment même de l'élection, voyaient partout policiers, gendarmes et sol-

(1) *Darimon* : Histoire de Douze ans.

(2) Lettre du juge de paix d'Orlargues au Préfet. 22 déc. 1851 — Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(3) *Proud'hon*. La Révolution sociale démontrée par le Coup d'Etat. Paris 1852.

dats. C'est ainsi qu'à Lodève, 43 arrestations furent opérées les 20 et 21 décembre (1). Le Sous-préfet de Béziers le déclarait nettement: « Je suis certain que sans les sanglantes leçons qui ont affligé cet arrondissement, nous aurions à déplorer la même incurie et la même légèreté qu'au chef-lieu du département. » (2).

Il faut bien reconnaître cependant que les campagnes, en masse, avaient voté sans contrainte pour le Plébiscite: l'élection de décembre 1851 fut une élection paysanne. « Un jour, dit Jules Ferry, les masses agricoles montrèrent qu'elles pouvaient vouloir. Le paysan voulut couronner sa légende, et d'un mot fit l'Empire. Ce mot-là fut passionné, libre, sincère. Il le répéta trois fois.... » (3)

Si l'on considère à part, en effet, les résultats du vote de décembre 1851 dans les 35 communes les plus importantes de l'Hérault, celles qui comptaient plus de 600 électeurs inscrits, on constate qu'elles ont émis 25.624 *oui* et 10.783 *non*, soit 42 pour cent des votes favorables du département et 76 pour cent des votes hostiles. Le nombre des abstentions s'est élevé dans ces communes à 32.263, soit 75 pour cent du nombre total des abstentions. Comme les électeurs inscrits que comptaient ces communes représentaient seulement 59 pour cent des inscrits de l'Hérault, il s'ensuit que le succès du Plébiscite

---

(1) Rapport du S.-P. au P. 21 déc. 1851. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Rapport du S. P, au P. 22 déc. 1851. Arch. dép. de l'H M3. 46.

(3) *Jules Ferry* : Discours et opinions. T. I. p. 48.

est dû au vote des ruraux de nos 288 petites communes. (1)

Ainsi Louis-Napoléon et son gouvernement, candidats à l'élection de décembre 1851, sortaient victorieux de l'épreuve. Mais ils savaient qu'ils devaient compter avec l'indifférence de milliers de citoyens et avec l'hostilité d'un grand nombre d'adversaires. Nous verrons l'administration exercer, dans les élections suivantes, une action intense, dont nous étudierons les formes, soit pour rallier ou désarmer les opposants, soit surtout pour diminuer le nombre des abstentions.

---

§ 3.

Les élections au Corps législatif (28-29 février 1852)

Le décret du 2 février 1852 convoquait les électeurs pour nommer, les 28 et 29 février suivants, les députés au Corps législatif. Le nombre des députés à élire dans l'Hérault était fixé à trois. La capacité électorale, les conditions d'éligibilité, la révision des listes et les opérations des collèges électoraux étaient régies par

---

(1) Les résultats de l'élection de décembre 1851 furent proclamés solennellement à Paris le 1er janvier 1852. Des délégués des municipalités de Montpellier, de Béziers et de Lodève assistaient à cette proclamation. Le 11 janvier, un Te Deum fut chanté dans toutes le paroisses de l'Hérault.

le Décret organique du 2 février 1852 et le Décret règlementaire de la même date. (1)

Sans entrer dans des détails que notre sujet ne comporte pas, disons seulement que le nombre des exclus était augmenté, par application des lois du 17 mai 1849 (outrage public à la morale publique et aux bonnes mœurs), du 27 juillet 1849 (sur le colportage d'écrits), et du 28 juillet 1849 (sur les clubs). Les transportés et les expulsés devaient être rayés des listes comme notoirement absents (2). Mais les individus placés sous la surveillance de la police étaient électeurs. Le total des inscrits, qui était de 117.501 en décembre 1851 fut pourtant de 119.705 en février 1852, en augmentation de 2.204.

Le scrutin uninominal, établi par l'art. 2 du Décret organique du 2 février, rendait nécessaire la répartition des communes en trois circonscriptions. Dès le 18 janvier, le gouvernement avait demandé à ce sujet aux préfets des propositions accompagnées de « raisons bien déduites » (3). Durand St-Amand, le 22, adressait à Paris un projet de sectionnement dans lequel, disait-il, « j'ai cherché à conserver actifs les divers foyers d'où rayonne l'influence protectrice et bienfaisante du pouvoir. J'ai voulu éviter aussi d'exciter des rivalités religieuses ou autres, et je me suis efforcé surtout de soustraire nos populations à l'exploitation des coteries » (4). Les propositions du préfet furent adoptées,

---

(1) Recueil des A. adm. N° 8 pp. 71 à 83 et pp. 87 et suiv.

(2) Instructions du préfet aux maires : Rec. des A. Adm. N° 10, pp. 10 à 17.

(3) Circulaire confidentielle de De Morny aux préfets. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(4) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 22 janvier 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

et le Décret du 3 février 1852 établit dans l'Hérault les trois circonscriptions suivantes :

Ière : 3 cantons de Montpellier, cantons d'Aniane, Castries, Cette, Claret, Frontignan, Lunel, Les Matelles, Mauguio, Mèze ;

IIe : Cantons d'Agde, Béziers (deux), Capestang, Florensac, Montagnac, Murviel, Pézenas, Roujan, Servian, St-Chinian ;

IIIe : Cantons de Clermont, Gignac, Lodève, Le Caylar, Olargue, Olonzac, La Salvetat, St-Pons, Bédarieux, St-Gervais, Ganges, St-Martin-de-Londres. Soit tout l'arrondissement de Lodève, quatre cantons de l'arrondissement de St-Pons, deux de celui de Béziers, deux de celui de Montpellier.

Il n'est que juste de reconnaître que Durand St-Amand avait réuni les électeurs de l'Hérault en trois groupes sensiblement égaux numériquement, et qu'il avait évité les fantaisies géographiques de ses voisins du Gard ou des Bouches du Rhône. Cependant la IIIe circonscription, qui s'étendait en écharpe, au nord du département, de l'Aude au Gard, avait plus de cent kilomètres de longueur. Un semblable développement, en pays très accidenté, aurait rendu fort difficile une campagne électorale, mais le candidat, nous le verrons, ne daigna pas quitter Montpellier.

*
* *

Dès le mois de janvier, le gouvernement de Louis-Napoléon s'était préoccupé des élections au Corps législatif. Il se rendait compte, suivant le mot de de Morny, que « le suffrage universel était un élément nouveau et inconnu, facile à conquérir à un nom glorieux, unique dans l'histoire, mais très difficile à

fixer sur des individualités secondaires » (1). Il sentait aussi que la nouvelle élection était une sorte de plébiscite indirect et complémentaire en ce sens qu'elle était destinée à donner à Louis-Napoléon l'appui d'une assemblée entièrement dévouée.

Ouvertement, le gouvernement proclama son intention d'intervenir dans l'élection. Les Instructions aux préfets du 18 février 1852, qui reçurent une large publicité, affirment nettement cette volonté d'agir : (2) « Il importe que le gouvernement éclaire les électeurs. Comme c'est évidemment la volonté du peuple d'achever ce qu'il a commencé, il faut que le peuple soit mis en mesure de discerner quels sont les amis et quels sont les ennemis du gouvernement qu'il vient de fonder. »

Avec non moins de netteté, le Ministre se déclarait décidé « à ne jamais user de corruption, directe ou indirecte, et à respecter toutes les consciences » (3). « Toutes les candidatures doivent pouvoir se produire sans opposition, sans contrainte, écrivait plus tard Persigny. Le Prince-Président se croirait atteint dans l'honneur de son gouvernement si la moindre entrave était mise à la liberté des votes » (4). On ne saurait être plus catégorique. Le gouvernement se proclamait champion dans la lutte qui allait s'ouvrir, mais il affirmait son intention d'être un loyal combattant : il déclarait la carrière librement ouverte à tous.

Voilà ce que le pays pouvait savoir.

---

(1) Circulaire de De Morny aux préfets. 8 janvier 1852. M3. 59.

(2) Insérées dans le Rec. des A. Adm. N° 11, p. 124.

(3) Circulaire de Morny aux préfets. 8 janvier 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(4) Circulaire de Persigny aux préfets. 11 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

Mais de Persigny était Ministre de l'Intérieur depuis la démission de de Morny, le 29 janvier 1852. Intelligence ouverte, esprit vif, humeur militante, cet homme, qui avait été soldat, journaliste et conspirateur, allait agir avec toute l'énergie que lui donnait sa foi de bonapartiste de la veille. Ce «paladin dynastique» comme l'a appelé Jules Ferry, dirigea les élections avec une énergie sans égale. Il trouva dans le préfet de l'Hérault, Durand St-Amand, le plus actif, le plus zélé des collaborateurs. Ancien préfet du Nord où il avait soutenu la candidature de Cavaignac, en décembre 1848, avec une ardeur telle qu'il fut mis en disponibilité après l'élection à la Présidence de la République, puis nommé préfet de la Creuse grâce à Baroche, son ami de Palais, Durand St-Amand se comporta dans l'Hérault en fonctionnaire qui a beaucoup à se faire pardonner.

Le 16 janvier 1852 le Ministre de l'Intérieur invitait le préfet à lui proposer des candidats et lui demandait de s'expliquer, en ce qui les concernait, avec la plus entière liberté. «Les lettres que vous m'adresserez dans ce but demeureront entièrement confidentielles. Elles ne sortiront pas de mes mains, » écrivait-il (1).

Nouveau venu dans le département, Durand St-Amand fit appel aux lumières des sous-préfets. Il entretint avec eux, du 18 janvier au 15 février, une correspondance très active. Presque jour par jour il adressait des propositions à de Persigny. Dès le début il se rendit compte qu'il fallait se concilier les légitimistes, chercher des «candidatures qui ne fussent point l'expression de la pensée légitimiste, mais qui

---

(1) Circulaire confidentielle du Min. de l'Int. aux préfets, 16 janvier 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

en même temps ne lui soient point assez hostiles pour être le signal d'une lutte» (1) dont l'issue pouvait être douteuse. Ses premières propositions furent au bénéfice de familiers de Louis-Napoléon, comme Conneau, médecin du Prince, ou d'hommes occupant une haute situation administrative ou militaire: Michel-Chevalier, Parmentier, maire de Montpellier, Collet-Meyguet, ancien sous-préfet de Béziers, Napoléon Soult, fils du Maréchal, l'amiral Des Pointes, etc.

Enfin, après maintes désignations provisoires, le préfet reçut l'ordre, le 17 février, (2) d'annoncer *officiellement* les candidatures de Parmentier à Montpellier, de Roulleaux-Dugage, ancien préfet de l'Hérault, à Béziers, et du baron Huc à St Pons et Lodève. Il lui était prescrit en même temps de faire «appel aux sentiments des masses populaires pour le gouvernement de Louis-Napoléon».

Deux de ces choix, celui de Roulleaux-Dugage et celui du baron Huc, avaient été faits par le Ministre nonobstant les propositions du préfet à qui la désignation du baron Huc paraissait déplorable. Il le déclara immédiatement à de Persigny et ne lui cacha pas que le baron Huc était «déconsidéré au dernier point» (3) pour des raisons que le préfet révélait sans ménagements, mais qu'il n'est pas indispensable de rappeler ici.

---

(1) Lettre du préfet au Min. de l'Int. 26 janvier 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(2) Télégramme du Min. de l'Int. au préfet. 17 février 1852. Arh. dép. de l'H. M3. 59.

(3) Lettre *très confidentielle* du préfet au Min. de l'Int. 17 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

Les candidats présentés aux électeurs avaient donc été désignés par l'administration. (1) Celle-ci s'employa activement à écarter tous ceux qui n'étaient pas de son choix. Elle fit rentrer dans le rang, sans indulgence, Ricard de Villarel, conseiller général, Curton, caissier du Président de la République, et Verzanobre-Lavit, conseiller général, qui désiraient être candidats.

Seul, dans le département, Fabregat osa poser dans la II[e] circonscription, à Béziers, une candidature nettement hostile à Louis-Napoléon et entreprendre contre Roulleaux-Dugage, candidat officiel, une lutte pleine de vaillance, mais vouée d'avance à la défaite. Le préfet, peu capable d'apprécier ce courage civique, déclarait que Fabregat n'avait « pas craint de se mettre à la tête de ce que l'insurrection avait laissé de plus impur dans la population de Béziers. » (2).

***

Les candidats officiels ne prirent aucune part à la campagne électorale. Seul, Huc, qui au dire du préfet était inconnu dans sa circonscription, adressa à ses électeurs, le 23 février, une lettre insérée dans le *Messager du Midi.* (2) Il ne se donnait pas la peine de développer un programme. Il ne daignait même par leur

---

(1) Roulleaux-Dugage eut cependant l'audace d'affirmer plus tard au Corps législatif : « La première fois, mon élection a été toute spontanée. Je n'y ai pris aucune part. J'étais à Paris, je suis resté à Paris. J'ajoute que ce sont les électeurs qui ont pris l'initiative de ma candidature, et que le gouvernement n'a fait autre chose que de l'accepter. » *Moniteur univ. de l'Emp. fr.* du 21 Novembre 1863. p. 1400.

(2) Rapport du préfet au Min. de l'Int, 10 mars 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(3) *Messager du Midi.* N° du 23 février 1852.

lancer un appel. Avec désinvolture il se contentait de leur annoncer qu'il n'irait pas les voir « en raison de l'étendue de la circonscription et du peu de temps qui nous reste. » Effectivement, il ne quitta pas Montpellier. Roulleaux-Dugage habitait Paris. Il n'entra pas en contact, même par correspondance, avec ses électeurs. Avec un dédain parfait de son concurrent et aussi, il faut bien le dire, du suffrage universel, il se contenta d'écrire au sous-préfet de Béziers qu'il n'avait pas l'intention de venir dans sa circonscription avant la fin de la prochaine session du Corps législatif, — quatre mois après ! Parmentier, maire de Montpellier, était connu dans sa circonscription, et il était sur place. Mais il n'exerca aucune action : il était immobilisé par une maladie qui devait l'emporter le 9 mars suivant.

Ces candidats muets et invisibles savaient bien d'ailleurs que tout effort personnel était inutile. Derrière leur nom, tout le monde lisait celui de Louis-Napoléon Bonaparte. Leur cause était celle du gouvernement ; l'administration était chargée de la défendre.

Dans ce but, de Persigny avait mis en mouvement la formidable organisation administrative dont il disposait en maître. Ses instructions étaient très nettes (1) : « Ce n'est pas, disait-il, comme sous le gouvernement précédent, par des influences clandestines que vous aurez à exercer votre action... Le temps des intrigues et des corruptions parlementaires est passé. Ce que vous avez à faire aujourd'hui, c'est au grand jour que vous le ferez. » Un long télégramme confidentiel du 19

(1) Instructions aux préfets. 11 février 1852. Insérées dans Rec. des A. Adm. N° 11 p. 124.

février (1) résumait, sous une forme impérative, les ordres antérieurement donnés. Le Ministre prescrivait de porter à la connaissance des populations et de « faire afficher à la porte de la salle où l'on vote, le nom du candidat de la circonscription avec ces mots : *candidat de Louis-Napoléon*..... Tout autre candidat, quel que soit son langage, est un ennemi du gouvernement de Louis-Napoléon. »

Si les candidats étaient invisibles, le préfet et les sous-préfets devaient, par contre, être présents partout «Transportez-vous sur tous les points de votre arrondissement et ordonnez aux sous-préfets d'en faire autant dans les leurs», disait le télégramme de Persigny. Le Ministre rappelait enfin à ses subordonnés qu'armésdes pouvoirs que leur conféraient les Décrets du 2 décembre 1851, ils pouvaient suspendre et remplacer tout fonctionnaire qui ferait obstacle à leur action, « faire surveiller et arrêter au besoin les agents électoraux qui répandraient de fausses nouvelles » et suspendre « tout journal qui attaquerait les candidats du gouvernement ou chercherait à tromper les électeurs sur les candidatures officielles » (1).

Le préfet entra pleinement dans les vues du gouvernement. Tous les chefs de service reçurent l'ordre d'exiger des fonctionnaires placés sous leur autorité un loyalisme absolu et de leur adresser, avec des instructions sur leur attitude électorale, un bulletin portant le nom du candidat officiel. « Lorsque le gouvernement fait appel aux électeurs et leur présente lui-même des candidats de son choix, l'indifférence ou l'abstention des fonctionnaires est à

---

(1) Dépêche du Min. de l'Int. au préfet. 19 fevrier 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

mes yeux un acte on ne peut plus répréhensible», écrivait le préfet. (1)

Toute l'armée des fonctionnaires, du garde-champêtre ou de l'instituteur de village au préfet lui-même, était ainsi mobilisée en faveur des candidats officiels. Jour par jour, le préfet voulait être tenu au courant, par un rapport des maires, des commissaires de police, des juges de paix et des sous-préfets, de l'action de ces fonctionnaires (2). Le Recteur de Montpellier ne témoignait pour l'intervention administrative dans les élections qu'un enthousiasme modéré. « Les populations des campagnes, y compris les instituteurs, écrivait-il dans un rapport au préfet (3), sont animées d'un très mauvais esprit pour tout ce qui vient d'une autorité quelconque. Le sentiment de la résistance est toujours le premier qui se développe ». Mais ce Recteur était seul de son avis.

Pour décider les électeurs à voter pour les candidats officiels, les promesses n'étaient pas ménagées. Aux parents et aux amis des victimes du Coup d'Etat on faisait entrevoir la possibilité de mesures de clémence; à ceux qu'avait mécontentés le désarmement de la population, on promettait de rendre pistolets et fusils (4).

En même temps, les adversaires du régime étaient terrorisés par des mesures de répression. Pendant le mois de février, la Commission mixte fonctionna

---

(1) Lettre du préfet au Min. de l'Int. 8 mars 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(2) Dépêche-circulaire du préfet. 21 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(3) 27 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(4) Lettre du sous-préfet de St-Pons au préfet. 29 avril 1852 — Arch. dep. de l'H. M3 59.

en permanence ; les arrestations continuèrent dans tout le département : 30 furent opérées à Montpellier le 27 février. Le jour même de l'élection, le 29 février, un long cortège de prisonniers politiques traversa Montpellier, escorté par des chasseurs à cheval et par un détachement du génie.

En présence d'une action administrative aussi formidable, que pouvait faire un candidat d'opposition ? Dans quelles conditions Fabregat, qui seul avait osé affronter la lutte, menait-il sa campagne ? La loi du 27 juillet 1849, les Décrets du 2 décembre 1851, et les Arrêtés sur l'état de siège, toujours en vigueur, rendaient impossible la création d'un comité électoral, l'organisation de réunions publiques, ainsi que la distribution publique de circulaires et des bulletins (1). Tous les journaux étaient fermés à cet ennemi du gouvernement.

Privé ainsi des moyens normaux de communication avec les électeurs, Fabregat n'avait d'autre ressource que la propagande individuelle, faite par lui ou par ses amis. Mais la police rendait cette propagande bien difficile. Fabregat était suivi dans tous ses déplacements, que le sous-préfet signalait immédiatement au préfet. Le 27 février, le candidat républicain étant allé au marché de Pézenas, le sous-préfet écrivait : (2) « J'avais pris mes précautions pour qu'il n'y allât pas seul, aussi je crois qu'il en sera pour ses frais. ». Sous les prétextes les plus vains, ses amis étaient malmenés ou arrêtés. A Florensac, le maire

(1) Les circulaires et professions de foi des candidats ne pouvaient, en raison de l'état de siège, être affichées ni distribuées sans autorisation.

(2) Lettre du sous-préfet au préfet — 28 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

faisait arrêter un des émissaires de Fabregat ; à Béziers, un de « ses séides les plus violents fut incarcéré pour excentricités violentes, et remis en liberté après la clôture du scrutin. » (1) Un instituteur de Villeveyrac, ami de Fabregat, fut arrêté par le commissaire de police de Mèze « comme chef de complot et fuyant notre aspect depuis quelque temps », dit le procès-verbal de ce commissaire (2).

* * *

D'une lutte engagée dans de semblables conditions, l'issue ne pouvait être douteuse. Les résultats, dans les trois circonscriptions, furent les suivants : (3)

Circonscription	Inscrits.	Vot.	Cand. off.	Autr. cand.	B. Bl.	B. N.	V. perdues	V. Inconstitu.
I^re^	39.836	15.008	Parmentier 12.761	Fabregat 4.258	391	91	184	1641
II^e^	38.154	19.308	Roulleaux-Dugage 14.572	Bertrand 249 (4)	115	79	98	8
III^e^	41.715	21.619	Baron Huc 21.126		122	130	230	11
	119,705	55.935	48.399	4.507	628	3 0	512	1660

Sans doute les candidats officiels étaient tous élus, mais ils n'obtenaient dans l'ensemble du département qu'un chiffre de voix égal aux 40 centièmes du nom-

(1) Lettre du sous-préfet au préfet. 29 février 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(2) Arch. dép. de l'H. M4. 134.

(3) — id — M3. 46.

(4). Nous ne dirons rien de cette candidature que ni le préfet, ni les électeurs ne prirent au sérieux.

bre des électeurs inscrits, tandis que le plébiscite avait réuni les suffrages de 51 pour cent des inscrits.

Le nombre des abstentions était toujours très élevé : il dépassait 6 pour cent. Près de la moitié des électeurs n'avaient pas pris part au vote. C'était dix pour cent de plus qu'en décembre 1851. Le préfet expliquait cette indifférence, assurément inquiétante pour le régime, par « l'apathie générale des populations, qui n'attachent pas d'importance à l'exercice des droits politiques, et surtout par cette opinion très répandue que par le scrutin du 20 décembre le peuple a remis tous ses pouvoirs au Prince-Président et que, par conséquent, il n'y a plus d'intérêt à émettre d'autres votes. » (1) Cet aperçu renferme incontestablement une large part de vérité. Mais il convient d'ajouter que les légitimistes avaient préconisé et pratiqué l'abstention, ainsi que le préfet le reconnaissait dans le même rapport.

Quant aux républicains, que Durand St-Amand appelle tantôt « socialistes » et tantôt « hommes de désordre, » les plus hardis osèrent déposer dans l'urne des bulletins au nom de Fabregat, dans la IIe circonscription, « en affectant une attitude hostile et menaçante » ; au nom de Digeon, (2) avocat de Montpellier, condamné à la transportation et arrêté le 25 février, dans la 1re. Les républicains timides, et c'était le plus grand nombre, s'abstinrent en masse.

Dans son rapport du 10 mars au Ministre de l'Intérieur sur les élections de février (1), le préfet signa-

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 10 mars 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

(2) Digeon, transporté, étant inéligible, ses voix furent considérées comme inconstitutionnelles et son nom ne figure pas sur les procès-verbaux.

lait le zèle des trois sous-préfets du département, et surtout « la rare et intelligente activité de celui de Béziers ». Cette citation leur était bien due. L'élection était leur œuvre. Elle était aussi l'œuvre du préfet, mais il ne lui appartenait pas de se décerner à lui-même des éloges.

Par contre, dès le lendemain des élections, des rapports parvenaient à la préfecture de Montpellier sur l'attitude de certains fonctionnaires qui avaient « manqué à leur devoir politique ». Le sous-préfet de Béziers signalait les curés de Vias, de Bessan et un cantonnier qui s'étaient abstenus. Abstenus également, cinquante-deux fonctionnaires à Cette. A Montpellier, trois Conseillers à la Cour, un juge au tribunal, un professeur à l'Ecole de pharmacie, deux professeurs au lycée, quatre maîtres d'études, etc., n'avaient pas non plus pris part au vote.

Le préfet invita immédiatement les chefs de service des défaillants à provoquer leurs explications écrites. Au vu de leurs réponses, il prit ou proposa des sanctions aux Ministres compétents. (1) Le secrétaire de la mairie de Béziers et le juge de paix de St-Pons furent révoqués; Barthe, professeur d'anglais au lycée, fut placé sous la surveillance de la police; tous les autres se virent infliger un blâme ou un « avertissement sévère ».

Durand St-Amand avait déclaré, en arrivant dans l'Hérault, qu'il venait assurer la sécurité des bons et la répression des méchants. Il le faisait bien voir.

---

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 8 mars 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 59.

§ 4.

Les élections au Conseil général et aux Conseils d'arrondissement 31 juillet-1er août 1852.

Aux termes de la loi du 7 juillet 1852 (art 1er), il devait être procédé, dans les quatre mois qui suivraient la promulgation de la dite loi, au renouvellement intégral des Conseils généraux, des Conseils d'arrondissement, des Conseils municipaux, ainsi qu'à la nomination des maires et adjoints.

En application de cette loi, le Décret du 7 juillet 1852 (art 1er) fixait les élections pour le renouvellement des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement aux samedi 31 juillet et dimanche 1er août dans les communes de 2500 âmes et plus ; au dimanche 1er août dans les communes d'une population moindre. Ces élections devaient avoir lieu en deux opérations distinctes, mais simultanées.

Chaque canton avait à élire un conseiller général (Décret du 3 juillet 1848). Quant au nombre des Conseillers d'arrondissement, il était égal à celui des cantons, sans pouvoir descendre au-dessous de neuf pour un arrondissement. Les cantons auxquels deux conseillers d'arrondissement étaient attribués furent désignés par l'Arrêté préfectoral du 13 juillet 1852 (1).

Une circulaire de Persigny (2) donnait aux préfets qui les transmirent aux maires, des instructions relatives à la rectification des listes électorales, à la

(1) Rec. des A. Adm. N° 26 p. 260.

(2). Circ. du Min. de l'Int. aux préfets. N° 61. 8 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

forme des opérations électorales, au recensement des votes, à la majorité exigée et aux conditions d'éligibilité.

* * *

Le préfet s'était déjà préoccupé de ces élections. Le 3 juillet 1852, il avait adressé aux sous-préfets, aux juges de paix, aux maires ou aux commissaires spéciaux faisant fonctions de maires (1), une circulaire confidentielle (2) pour les inviter à lui faire connaître la situation politique des cantons et des communes et à lui proposer des candidats au Conseil général et au Conseil d'arrondissement.

Les réponses lui parvinrent du 6 au 12 juillet. L'évêque lui-même, Mgr † Charles, donna son avis.

Quelque temps après, le préfet recevait de Persigny des ordres précis qui définissaient parfaitement son rôle dans l'élection prochaine. « Vous n'avez pas à désigner les candidats aux populations, comme pour le Corps législatif, télégraphiait le Ministre de l'Intérieur (3). Mais s'il se présentait des candidats connus par des tendances hostiles au Gouvernement, vous ne devriez pas hésiter à prémunir les populations contre de tels choix. Les membres du Conseil général doivent être avant tout des hommes sages, prudents, étrangers aux intrigues des partis et dévoués au Gou-

---

(1). Par application de la loi du 7 juillet 1852 (art. 8), les maires des communes de 3000 habitants au moins furent nommés par le Décret du 24 juillet. Ceux des communes de moins de 3000 habitants, par l'Arrêté préfectoral du 23 juillet. Arch. dép. de l'H. M1. 50 et 51.

(2). Dépêche télégraphique. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(3) Dépêche télégraphique du Min. de l'Int. aux préfets 20 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M1. 119.

vernement. Vous êtes personnellement responsable des choix faits sans opposition de votre part».

Ces Instructions étaient des plus nettes. Le préfet devait Intervenir dans toute élection ayant un caractère politique, le Ministre le disait sans ambiguïté: «Dès que le nom, la qualité, l'opinion du candidat ou certaines circonstances locales font une question politique de l'élection, n'hésitez pas à intervenir ouvertement, pour tenir haut et ferme la direction de l'esprit public.»

Les candidats, d'ailleurs, se rendaient bien compte de l'importance de l'investiture officielle ainsi que des chances de succès qu'elle leur apportait. «Ces Messieurs considèrent la désignation de l'Autorité comme un grand élément de réussite», écrivait le sous-préfet de Béziers (1). Quand ils l'avaient obtenue, ils s'en paraient comme d'un titre. «Un grand nombre d'entre vous m'ont demandé d'être leur candidat au Conseil général. J'aurais décliné cet honneur si à un autre l'appui et le concours de l'Administration et du Gouvernement eussent été donnés. Mais l'Administration, me donnant ce concours indispensable et désiré, je réponds à votre appel avec empressement», déclarait Cadillac aux électeurs du canton de Capestang (2).

La liste des candidats officiels, arrêtée par le préfet le 17 juillet, fut portée par lui, le même jour, à la connaissance des sous-préfets, des juges de paix, des commissaires de police, des maires et des percepteurs

---

(1) Lettre au préfet. 12 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(2) Circulaire de Cadillac aux électeurs du canton de Capestang. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(1). *Le Messager du Midi* la reproduisait dans son numéro du 26 juillet sous la désignation suivante: « Voici la liste officielle des candidats désignés et expressément recommandés par l'Autorité pour le département de l'Hérault » :

Arrond. de Lodève	Lodève	A. Brun	Conseiller sortant
	Clermont	Mestre	C. S.
	Gignac	Baron Huc	Député
	Le Caylar	Salles	C. S.
	Lunas	Mich. Chevallier	Cons. d'Et. Memb. de l'Inst.
Arrond. de St-Pons	St Pons	Bouisson	Maire de St-Pons
	Olargues	J Sabatier	Manufacturier
	Olonzac	De Laur	Anc. Cons. général
	St-Chinian	Andoque	Maire de Cruzy
Arrond. de Béziers	Béziers (1re)	Lagarrigue	C. S.
	Agde	Coste-Floret	Anc. Prés. du Trib. de Com.
	Bédarieux	Daurel	Juge d'Inst. à Béziers
	Capestang	Cadillac	Avocat
	Florensac	Louis de Ricard	Ancien maire
	Murviel	Colonel Blanc	C. S.
	Pézenas	Bourbon	Prés. du Trib. de Com.
	Roujan	Cabal	C. S.
Arrond. de Montpellier	Montp. 1re	Ferd. Gleize	Anc. maire de Montp.
	— 2e	Broussonnet	
	— 3e	Saintpierre	Anc. maire de Montp.
	Aniane	Roulleaux-Dugage	Député
	Castries	Pagézy	P. du Trib. du Com. de M.
	Cette	Doûmet	Maire de Cette
	Claret	Combres	C. S.
	Frontignan	Grasset	V. P. du Trib. Montpellier
	Les Matelles	Cambon	Prés. de la Soc. d'Ag.
	Mèze	T. Brun	C. S.
	S.-M.-de-Lond.	B. de Barthezène	

Nous ne reproduisons pas la liste des candidats officiels aux Conseils d'arrondissement. L'administration ni les électeurs n'attachaient aucune importance àces élections.

Sur les 36 cantons de l'Hérault, huit seulement n'avaient pas de candidats officiels. Tantôt, comme dans les cantons de Montagnac, de St-Gervais, de Servian, de Lunel et de Mauguio, parce que le préfet

(1) Ciculaire confidentielle du Préfet. 17 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

n'avait pas voulu se prononcer entre des adversaires qui, tous, protestaient de leur dévouement au Prince-Président; tantôt, comme dans les cantons de La Salvetat, de Béziers (2e), de Ganges, parce qu'il n'avait osé aller au-devant d'une défaite certaine en engageant la lutte contre de Raynaud, du Lac et de Rodez-Bénavent, légitimistes, qui furent élus au premier tour, sans concurrent.

Mais le préfet et les sous-préfets ne réussirent pas, malgré leurs efforts, à empêcher des candidatures indépendantes de se produire. Le champ étroit du scrutin cantonal permettait la manifestation d'ambitions, d'ailleurs légitimes, et donnait à l'influence personnelle d'un homme une valeur électorale importante. Les légitimistes posèrent des candidatures dans onze cantons, en dehors des trois qui leur étaient acquis sans lutte; de Veye, maire d'Olonzac, donna sa démission pour se présenter contre Laur. Plus rares furent les républicains qui osèrent, comme Mercier à Cette, Rigaud-Caussat à Agde, Saisset à Capestang, affronter une lutte féconde en périls pour les adversaires du gouvernement. Mercier, notamment, expulsé en janvier, venait d'être grâcié; il courait gros risque à prendre la tête du *parti rouge* de Cette. (1)

* * *

Durand St-Amand mena la campagne électorale avec son énergie habituelle. Toutes les administrations furent mobilisées par lui. Il voulait des élus dévoués au gouvernement et à la personne du Président de la

(1) V. le télégramme du préfet au Min., de l'Int. le 26 juillet, demandant l'arrestation immédiate de Mercier. Arch dép. de l'H. M3. 11.

République. « Je compte avec une pleine confiance sur votre concours personnel et sur l'emploi que vous ferez de l'influence que vous donnent vos fonctions pour éclairer vos concitoyens sur les votes qu'ils vont émettre et pour leur faire connaître nos candidats.... Vous devez combattre toute autre candidature », écrivait-il le 17 juillet aux sous-préfets, aux juges de paix, aux commissaires de police, aux percepteurs et aux maires (1). Le 29 juillet, le Recteur, le Directeur des Contributions directes, le Procureur général, le Directeur du service hydrographique, celui du Jardin des Plantes, etc, en tout dix-huit chefs de service de Montpellier, étaient informés par lettre que le préfet comptait « sur leur concours personnel et sur celui des employés et agents sous leurs ordres pour seconder les vues du gouvernement. » (2)

Pour éviter toute défaillance, le préfet se réservait de contrôler leur action : « Vous me rendrez compte directement, par une lettre personnelle et confidentielle, du résultat de vos efforts » (2). Les sous-préfets avaient mission de rappeler « leur devoir » aux maires et aux autres fonctionnaires, de leur renouveler que c'était pour eux une obligation stricte de prêter « un concours absolu et sincère aux vœux de l'autorité supérieure, et de les engager à se souvenir que le Préfet était disposé à punir tous ceux qui ne suivraient pas ouvertement la voie qu'il leur avait tracée » (3).

---

(1) Circulaire confidentielle du 17 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(2) Circulaire confidentielle du 29 juillet 1852. Arch. de l'H. M3. 11.

(3) Lettre du préfet aux sous-préfets. 29 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

Les Instructions du préfet furent ponctuellement suivies. Convoqués aux chefs-lieux des cantons, maires et fonctionnaires recevaient des sous-préfets «la plus vive impulsion », suivant le mot du sous-préfet de Béziers. Peu confiants en une parole aussi aisée à reprendre qu'à donner, les sous-préfets exigeaient l'engagement écrit, de la part des fonctionnaires, de suivre les directions envoyées le 17 juillet par le préfet. «M. Théron, suppléant du juge de paix, m'a remis l'engagement écrit de se conformer à vos Instructions. J'ai reçu ensuite les maires qui m'ont remis le même engagement... De même du Principal et des Professeurs du Collège, et de l'Ingénieur des Ponts et Chaussées. Le percepteur marche aussi dans la même voie», lit-on dans un rapport du sous-préfet de Béziers (1).

Des sanctions rigoureuses et immédiates atteignaient ceux qui faisaient preuve d'indépendance. Le receveur-buraliste de Pérols, Garel, « coupable de pérorer sur la place publique contre les candidats officiels» (2), se voyait infliger un avertissement sévère. Gaubert, suppléant du juge de paix de St-Chinian était candidat du parti « socialiste ». Le Préfet demanda au Ministre de la Justice sa destitution par télégramme, et l'obtint (3).

Ces exécutions furent rares, car les fonctionnaires se montrèrent généralement d'une docilité parfaite. Quelques-uns firent même preuve d'un zèle exagéré :

---

(1) Rapport du sous-préfet de Béziers au préfet. 23 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(2) Lettre du préfet au maire de Pérols. 6 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(3) Rapport du préfet au Min. de la Justice. 9 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

le percepteur des Matelles adressa une circulaire à ses « co-contribuables » pour les engager à voter pour les candidats officiels (1) ; le juge de paix du 3e canton de Montpellier fit des bulletins manuscrits qu'il distribua lui-même (1).

Certains membres du clergé se permettaient parfois de faire au prône de la propagande en faveur de candidats indépendants, tels le curé de Graissessac ainsi que les desservants du canton de Bédarieux. Le sous-préfet s'en plaignait et réclamait l'intervention de l'évêque pour « obtenir leur concours en faveur de M. Daurel, qui le mérite à tous égards; et comme candidat de l'autorité, et à raison de ses sentiments propres » (2).

Surveillés de près, stimulés sans cesse, les fonctionnaires étaient ainsi, de gré ou de force, sous un préfet de combat, des agents électoraux actifs au service des candidats officiels.

En même temps, l'administration exigeait de tous ceux qui touchaient à elle par quelque endroit une soumission politique totale. Ouvriers, entrepreneurs, fournisseurs, recevaient, comme les fonctionnaires, la consigne électorale. A Clermont-l'Hérault, des fabricants de drap, fournisseurs de l'armée, agissaient contre le candidat de l'administration. Le sous-préfet demanda au préfet l'intervention immédiate de M. Bayard, Inspecteur des Manufactures, « pour mettre fin à ce scandale » (3). M. Bayard fut mis en route

(1) Rapport du juge de paix et rapport du percepteur au préfet. 29 juillet. Arch. dép. de l'H. M3. 54.

(2) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 25 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

(3) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 29 juillet. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

sans délai et remplit sa mission le 30 juillet au matin.

De nombreux citoyens avaient un puissant intérêt à se concilier les bonnes grâces de l'Autorité : c'étaient les surveillés, ainsi que les parents des transportés et des expulsés. L'administration ne manqua pas d'exercer sur eux une pression aussi puissante que facile. « J'ai fait appeler à la mairie et fait parvenir aux parents des transportés les conseils que je leur dois, dans leur intérêt », écrivait le juge de paix d'Agde (1). Quels étaient ces conseils ? Nous ne les connaissons pas de façon certaine, mais il est aisé de les deviner et de reconnaître dans l'initiative du juge de paix d'Agde une tentative de corruption parfaitement caractérisée.

N'en est-il pas de même de la manœuvre qui consiste à décorer certains électeurs influents pour récompenser les services politiques rendus par eux ? Quand, par exemple, le sous-préfet de Béziers demande et obtient, à la veille du scrutin, la croix de la Légion d'honneur pour le maire de Nissan « afin de donner un puissant encouragement aux magistrats municipaux » (2), n'est-ce pas encore de la corruption électorale ?

Dans son désir d'obtenir à tout prix le succès de ses candidats, l'administration ne reculait pas même devant le chantage. Le cas de Cette est significatif à cet égard. Les élections précédentes avaient révélé dans cette ville la présence de forces républicaines nombreuses et résolues : Cette avait donné une majorité de *non* de 656 voix en décembre 1851 ; en février 1852,

---

(1) D'après le rapport du sous-préfet de Béziers au préfet. 18 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 119.

(2) Lettre du sous-préfet de Béziers au préfet. 21 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

Digeon y avait obtenu presque autant de suffrages que Parmentier. En présence de deux candidats, Doûmet, maire, peu sympathique à ses administrés, et Mercier, républicain énergique, ancien conseiller général, jouissant de l'estime et de l'affection de tous, le résultat du scrutin était fort incertain. L'administration ne l'ignorait pas. Or, à ce moment, le tracé de la voie ferrée du littoral était à l'étude. La ligne passerait-elle par Cette, ou ce port serait-il paralysé par son isolement sur la côte et le canal? Par personne interposée, le préfet donna aux Cettois, le matin même de l'élection, un avertissement très clair. *Le Messager du Midi,* qui était au su de tous le porte-paroles ordinaire de la Préfecture, publia le 31 juillet une des très rares notes qu'il ait insérées au sujet des élections au Conseil général. Elle disait (1): « il y a une ville qui a besoin surtout, dans les élections prochaines, d'une grande modération et d'un très bon esprit: nous voulons parler de la ville de Cette. » Les Cettois étaient menacés, dans le cas où leur vote ne serait pas satisfaisant, « de mesures d'hostilité » qui n'étaient pas autrement précisées, mais que tous les intéressés connaissaient bien. « Ces mesures, ajoutait la note, seraient autant d'injustices, et c'est précisément pour cela que nous engageons vivement les Cettois à n'y donner aucun prétexte. » Doûmet fut élu, au second tour, par une majorité de 427 voix. Et Cette eut sa gare !

*
* *

Pendant la campagne électorale, les candidats de l'opposition, dépourvus, comme nous l'avons montré

---

(1) *Messager du Midi* du 31 Juillet 1852. Note signée par le rédacteur en chef *F. Danjou.*

en étudiant l'élection au Corps législatif, de tout moyen de propagande, étaient en butte aux tracasseries incessantes d'une police qui s'efforçait par tous les moyens de paralyser leur action. Le récit des mésaventures de Saisset, candidat républicain dans le canton de Capestang est, à cet égard, parfaitement significatif (1).

Saisset « allait de porte en porte chez les rouges pour les engager à voter pour lui. » La gendarmerie le suivait pas à pas ; la police le guettait. A Puysserguier, il faillit être arrêté à la suite « d'une discussion assez animée avec le maire ». A Nissan, le « très dévoué maire », informé de sa présence, enjoignit de suite au commissaire de police de suivre Saisset, de ne pas perdre de vue ses mouvements et au besoin de l'inviter à quitter la commune « si sa présence causait quelque émotion. Cet ordre dut lui être donné bientôt. » Indigné, Saisset apostropha le commissaire ; à plusieurs reprises il le traita « de drôle et de polisson ». Immédiatement arrêté, il fut remis aux gendarmes qui l'emmenèrent à Béziers où il fut relâché après interrogatoire par le juge d'instruction. Ceci se passait le 1er août, second jour du vote. On devine l'effet que pouvait produire sur les électeurs le spectacle d'un candidat passant entre des gendarmes, comme un prévenu, alors qu'ils ignoraient les causes de son arrestation.

L'administration, qui connaissait l'efficacité des mesures d'intimidation, n'hésitait pas à y recourir à l'égard des communes hostiles, comme le prouve l'exemple de Marseillan. Marseillan avait mal voté en décembre 51 et en février 52. Il fallait terroriser les répu-

---

(1) D'après le rapport du sous-préfet de Béziers au préfet 18 août 1852. Arch. dép. de l'H, M1. 119.

blicains pour les éloigner des urnes. D'accord avec le maire et le commissaire de police, le juge de paix proposait au préfet, le 22 juillet, d'organiser une expédition militaire sur Marseillan et Bessan (1). Une quinzaine de décisions de la Commission mixte sont encore à exécuter, écrivait ce magistrat ; or, comme « nul ne sait quels sont ceux qui sont frappés par mandat de justice, tous les compromis prendront la fuite. De cette manière, nous gagnerons d'un seul coup de filet trois à quatre cents voix qui nous seraient hostiles ». Ainsi fut fait. Une compagnie d'infanterie gagna Marseillan le 30 juillet et y séjourna pendant toute la durée des élections. Une seule arrestation fut opérée, mais le résultat escompté était obtenu. Le juge de paix le constatait : il déclarait : « la présence des soldats a fait fuir deux ou trois cents rouges qui auraient encore voté contre nous » (2).

Le même procédé d'intimidation fut employé ailleurs, notamment à Agde, où il parait avoir obtenu le même succès.

En dépit de la compression énergiqne exercée partout par l'administration, la campagne électorale réveilla des passions politiques qui paraissaient éteintes, ou tout au moins calmées. A Capestang, Bazillac, candidat officiel, vit se dresser contre lui les anciens détenus du fort de Brescou, en 1815, car son grand-père et son père avaient présidé aux violences exercées contre les libéraux pendant la Terreur blanche.

En outre, les *rouges*, qui avaient plié sous la violence

---

(1) Lettre du juge de paix de Marseillan au préfet. 22 juillet 1852. Arch. de l'H. M3. 54.

(2) Lettre du juge paix de Marseillan au préfet. 2 août 1852 Arch. dép. de l'H. M4. 54.

de la répression consécutive des résistances au Coup d'Etat, se redressaient, menaçants. A Pézenas, « ce parti, complétement mort il y a quinze jours, maintenant ressuscité, réclame la réorganisation de la *Société des Travailleurs-Unis*, et la réouverture de ses quatre cafés», écrivait le maire (1). A Aniane, ils soutenaient, d'accord avec les légitimistes, la candidature de M. de Massilian, opposée à celle du député Roulleaux-Dugage. (2)

Enfin le parti légitimiste, vainqueur sans combat dans trois cantons, abordait énergiquement la lutte dans onze autres cantons. Il prescrivait l'abstention à ses adeptes partout où il ne présentait pas de candidats. Cette maneuvre ne laissait pas de préoccuper l'administration, comme l'avouait le sous-préfet de St-Pons: (3) « il est à craindre qu'ils ne trouvent de l'écho au sein de nos paysans fatigués de voter et surtout peu disposés, sans faire acte d'opposition, à se rendre à l'appel de l'autorité, coupable à leurs yeux du désarmement ». Ce sous-préfet s'exprimait mal, mais il voyait juste.

*
* *

Dans 32 cantons sur 36, l'élection fut acquise au premier tour. Le préfet communiquait en ces termes les résultats du scrutin du 1er août au Ministre de l'Intérieur: (4) « J'ai obtenu 25 élus du parti libéral

---

(1) Lettre du maire de Pézenas au préfet. 31 juillet 1852. Arch dép. de l'H. M3. 54.

(2) Lettre du maire d'Aniane au préfet. 12 juillet 1852 Arch. dép. de l'H. M4. 54.

(3) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 22 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(4) Télégramme du préfet au Min. de l'Int. 2 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

appuyé par l'administration. L'opposition légitimiste a deux élus, les légitimistes modérés, qui n'ont pas été combattus, cinq ».

Le Préfet ne disait pas la vérité. Trois légitimistes de l'opposition, et non deux, étaient élus : de Rodez-Bénavent, Du Lac et de Raynaud. En outre, Daure était battu dans le canton de Bédarieux par Verzanobre-Lavit, que l'administration avait combattu, et le canton de St Martin de Londres avait préféré le légitimiste de Vernède au candidat-officiel Baron de Barthezène : soit cinq élus légitimistes de l'opposition, et non deux comme l'affirmait le préfet.

Huit jours après, au 2e tour de scrutin, dans les cantons en ballottage, Montpellier, 1er et 2e, Cette, Olargues, les candidats de l'administration furent élus.

En somme, le préfet pouvait compter au Conseil général, sur une majorité disciplinée, forte de 27 membres présentés par lui et élus avec son concours. Ses efforts n'avait pas été perdus. Ses subordonnés s'applaudissaient avec lui de ce résultat. « La journée du 1er août a été une très bonne journée pour le gouvernement, écrivait le sous-préfet de St Pons en son mauvais langage (1). Le scrutin proclame très haut du respect et de la déférence des populations pour l'autorité supérieure ».

Mais la lutte avait été vive, et le succès des candidats officiels fort malaisé en maints cantons. Dans les trois cantons de Montpellier, les oppositions républicaine et légitimiste avaient réuni presque autant de voix que les candidats de l'administration. A Cette, Mercier avait eu, au premier tour, 35 voix de plus

---

(1) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 2 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

que le maire Doûmet. Enfin à Marseillan 567 électeurs avaient voté pour Rigaud, tandis que 176 seulement donnaient leurs voix à Coste-Fleuret. « La population est mauvaise. Les habitants persistent dans leurs erreurs et leurs mauvais sentiments » disait le commissaire de police en parlant de cette commune (1).

L'opposition n'était donc pas encore vaincue dans le département de l'Hérault. Aussi, comme ses adversaires, l'administration, au nom du gouvernement, continua-t-elle le combat à chaque nouvelle élection.

* * *

Le Conseil de Préfecture fut appelé à statuer sur la validité des élections des cantons de Clermont-l'Hérault, de Lunel et de Bédarieux. A Lunel, le candidat battu se plaignait « d'interventions abusives de fonctionnaires dans l'élection ». A Clermont et à Bédarieux, de « pression exercée sur l'opinion de plusieurs électeurs et de violation du secret du vote », notamment par l'emploi de bulletins de couleur. Le Conseil de Préfecture considéra (2) que ces faits n'avaient pas « la portée de manœuvres frauduleuses ayant eu pour effet d'altérer les élections en portant atteinte à la liberté et à la sincérité des suffrages ».

---

(1) Rapport du commissaire de police de Marseillan au préfet. 2 août 1852. Arch. dép. de l'Hérault. M3. 11.

(2) Conseil de Préfecture, Décisions (Registre pp. 403, 404). Arch. dép. de l'Hérault K. 198.

Il valida les trois élections contestées (1).

---

§ 5.

Les élections municipales de 1852.

La circulaire ministérielle du 13 juillet 1852 laissait aux préfets, conformément à la loi du 21 mars 1831, le choix de la date des élections municipales, entre les limites extrêmes du 24 juillet et du 26 septembre (2).

Le préfet de l'Hérault arrêta que ces élections auraient lieu, à Montpellier les 24 et 25 juillet, et les 4 et 5 septembre dans toutes les autres communes du département.

Pourquoi le vote de Montpellier était-il ainsi avancé et isolé? Nous n'avons pas trouvé, dans les pièces conservées aux Archives, les éléments d'une réponse catégorique à cette question. Mais serait-il trop aventuré de penser que le préfet hâtait l'élection de Montpellier afin de laisser moins de temps aux opposi-

(1) De Raynaud et de Rodez-Bénavent ayant donné leur démission pour ne pas prêter serment à l'Empire furent remplacés, le 16 janvier 1853, par Cauquil et le colonel Beauchetet, gouvernementaux. Roulleaux-Dugage, élu conseiller général dans l'Hérault et dans l'Orne, opta pour l'Orne. Jac du Puget, libéral, fut élu dans le canton d'Aniane le 10 octobre 1852.

(2) Télégramme du Min. de l'Int. aux préfets. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

tions légitimiste et républicaine pour concerter leur action, tandis qu'il était lui-même toujours en mesure d'agir avec toutes ses forces? Le succès ainsi obtenu par une offensive brusquée, il comptait le donner ensuite en exemple aux nombreuses communes du département dont il avait à craindre l'indocilité.

Le *Messager du Midi,* qui était toujours le reflet fidèle de la pensée préfectorale et souvent son expression littérale, ne le dit-il pas ouvertement le jour même des élections de Montpellier: « Bien voter, c'est donner à toute la province un exemple qu'elle suivra, qui pacifiera nos contrées, qui les réhabilitera aux yeux du pouvoir et du reste de la France, qui prouvera combien on a colomnié le Midi en le présentant comme un champ de bataille où les partis étaient prêts à s'entretuer ». (1)

I. — L'élection municipale de Montpellier

Il subsiste un fort petit nombre de documents relatifs à cette élection, aussi est-il difficile d'en reconstituer l'histoire. Les concurrents ont agi beaucoup, c'est certain, mais ils ont peu écrit; l'activité qu'ils ont ainsi déployée dans l'ombre nous échappe bien souvent.

Tous les partis prirent nettement position pour la bataille, enseignes déployées, et mirent en ligne leurs hommes les plus marquants. L'opposition légitimis-

(1) *Messager du Midi* — N° du 24 juillet 1852, article signé F. *Danjou.*

te avait à sa tête avec de Rodez-Bénavent, de Paul, de Massilian, de Vichet, des royalistes intransigeants. Sa liste comprenait aussi des orléanistes de la veille, hostiles au nouveau régime, comme l'ancien député Charamaule. Elle avait obtenu le concours de certains royalistes modérés, hommes d'ordre avant tout, que le gouvernement comblait de prévenances pour se les concilier: tels Saint-Pierre, conseiller général, et de Bonald, maire de Montpellier.

La liste démocratique, avec Renouvier, ancien député, le médecin Bertrand aîné, l'avocat Vergnes, comprenait toutes les fractions du parti républicain, depuis celle que le préfet lui-même qualifiait de « sage et de modérée », jusqu'aux socialistes, et même, comme pour lui donner sa véritable signification, des hommes qui avaient été fort compromis dans les évènements de décembre 1851.

Le préfet présida en personne, avec le concours de de Bonald, maire, et de Saint-Pierre, conseiller général du 3e canton, à la confection de la liste officielle, dite *Liste de conciliation*. Empruntant aux listes adverses leurs éléments les plus modérés (21 noms à la liste légitimiste, cinq ou six à la liste démocratique,) il essaya, par un savant dosage, de donner satisfaction à tous les partis et de recommencer ainsi, soi-disant pour mettre fin aux dissensions politiques, la manœuvre électorale, fondée sur la confusion, qui avait si bien réussi à Louis-Napoléon en 1848 et en 1851. En même temps, il obtenait le concours d'hommes dont la situation politique était considérable dans le département. Les trois conseillers généraux de Montpellier, Saint-Pierre, Broussonnet et Gleize figuraient dans la liste officielle. Les noms de Grasset, conseiller général de Frontignan,

et de Timoléon Brun, conseiller général de Mèze, s'y trouvaient aussi. Ils voisinaient avec ceux de hauts fonctionnaires: d'un Procureur de la République, d'un Président du tribunal, d'un Conseiller à la Cour, d'un Professeur à la Faculté de Médecine. Si la qualité d'une liste électorale se mesurait à l'importance de la situation politique, sociale ou administrative des hommes dont le nom y figure, la liste du Préfet était parfaitement composée.

Elle fut présentée aux électeurs, par le *Messager du Midi* du 24 juillet, comme la seule qui fût agréée par l'autorité. « Nous sommes autorisés à déclarer, disait le journal officieux, que l'administration n'avoue qu'une seule liste, celle que nous avons publiée. Elle considère comme hostiles toutes ces listes faites sans franchise et sans bonne foi, en usurpant le nom d'hommes honorables.... »

Le 22 juillet, le même journal avait publié un long article dans lequel la liste officielle était présentée comme réalisant « une transaction sage et honorable. Elle est combinée de telle sorte que les diverses opinions soient représentées, sans que l'autorité puisse se trouver en présence d'une majorité hostile ». « Aujourd'hui, écrivait encore le *Messager*, l'esprit de parti n'a plus de raison d'être, il convient enfin de nous entendre pour nos affaires... Aux électeurs de montrer de la déférence envers l'autorité, de la justice envers les partis. »

L'article est signé F. Danjou. Mais comme ce journaliste écrivait d'ordinaire avec plus de couleur et de nerf, nous pensions qu'il avait mis son nom au bas d'un *communiqué* officiel. Nous avons eu la bonne fortune de découvrir le brouillon de l'article (1). Il

(1) Arch. dép. de l'H. M3.46.

est tout entier de la main de Durand St-Amand, préfet de l'Hérault, et porte en marge la mention suivante: « Rédigé d'accord avec M. Saint-Pierre, le 20 juillet, à 8 heures du soir ». Nous n'avions pas besoin de cette pièce pour savoir que le préfet avait été le meilleur agent électoral de la liste de Conciliation. Nous avons été cependant bien aise de la trouver.

La campagne électorale mit en œuvre, comme toujours, toutes les forces administratives. Les chefs de service exercèrent sur les employés et agents placés sous leurs ordres la pression habituelle en pareil cas. Les preuves écrites en sont rares, comme nous l'avons dit, mais suffisantes. C'est ainsi que le 22 juillet, par exemple, le Directeur de l'Asile des aliénés demandait au maire des bulletins imprimés pour les distribuer au personnel de l'Asile (1).

Tous les moyens furent employés pour paralyser l'action des adversaires des candidats officiels et pour les réduire à l'impuissance. Les imprimeurs de Montpellier ainsi que ceux des villes voisines, de Lunel et de Cette, notamment, reçurent l'ordre de refuser d'imprimer les bulletins de la liste républicaine. « Les socialistes, écrivait le Commissaire central de police au préfet (2), ne pourront point faire imprimer leur liste, ce qui nous promet une bonne élection ». On usa de moins de rigueur à l'égard des légitimistes, car on croyait « qu'ils étaient enfin rentrés dans le camp » (2), et qu'ils accorderaient leurs suffrages

(1) Lettre du 22 juillet 1852. Arch. municipales de Montpellier. K. 1/1.

(2) Rapport du Commissaire central au préfet. 23 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

à la liste de Conciliation, qui comptait 21 des leurs sur 36 candidats.

* *

Le vote eut lieu au scrutin de liste, le samedi 24 et le dimanche 25 juillet. Les électeurs étaient répartis en dix sections (1), suivant l'ordre alphabétique de leur nom. L'administration avait voulu disloquer par ce sectionnement les forces de l'opposition, les quartiers du centre de la ville étant légitimistes en masse tandis que les faubourgs, Boutonnet, Figuerolle, comptaient une majorité de républicains.

Le dépouillement général des votes ne fut terminé et les résultats de l'élection proclamés par le bureau central de la Mairie, que le mardi 27 juillet, à 10 heures du matin.

Sur 13.441 électeurs inscrits, 4.563 avaient voté. Le nombre des abstentions s'élevait à 8.878, soit plus de 66 pour cent de celui des électeurs inscrits. Les candidats les plus favorisés de chaque liste obtenaient respectivement: Broussonnet (Liste de Conciliation), 3.359 voix; Anduze (Légitimiste), 2751; Bérard (liste démocratique), 3.335. Mais comme, pour être élu, il fallait obtenir, avec la majorité des suffrages exprimés, un nombre de voix égal au quart de celui des électeurs inscrits, — en l'occurence 3361, — aucun candidat n'était élu au premier tour.

Un second tour de scrutin était donc nécessaire. Aux termes de la loi électorale, il aurait dû avoir lieu les samedi et dimanche suivants, c'est à dire les 31 juillet et 1er août. Mais à ces dates avait déjà été fixée la double élection des Conseillers généraux et des Conseillers d'arrondissement. Le préfet arrêta que le

(1) Arrêté préfectoral du 14 février 1852.

2e tour de scrutin pour les élection au Conseil municipal de Montpellier aurait lieu le jeudi 29 et le vendredi 30 juillet.

Les partis en présence conservèrent leurs positions du 1er tour. Mais cette fois 1745 électeurs de plus prirent part au vote. Le nombre de voix obtenu par les conseillers élus allait de 4.465 (Bérard) à 2962 (Pomier-Layrargues). Le nouveau Conseil municipal comprenait, dans l'ordre du tableau : deux élus de la liste de conciliation portés en même temps sur la liste démocratique ; vingt-un élus communs à la liste de conciliation et à la liste légitimiste ; enfin treize élus de la liste démocratique. Les candidats officiels avaient obtenu une moyenne de 2.400 voix. Tous ceux qui représentaient vraiment la politique de la Préfecture, y compris de Bonald, maire, avaient échoué.

Les manœuvres du préfet étaient donc restées sans effet devant l'indifférence ou l'hostilité de la grande masse des citoyens. C'est ce que reconnaît un rapport du maire de Montpellier dans lequel les résultats de l'élection sont commentés avec une justesse parfaite (1) « Sur les 21 candidats communs à la liste légitimiste et à la liste de conciliation, deux seulement, membres de l'administration municipale, peuvent-être considérés comme représentant l'élément gouvernemental ; les 19 autres, appartenant exclusivement au parti légitimiste, ne figuraient sur la liste officielle qu'à titre de transaction et sous condition ». Le maire ajoutait : « la liste démocratique a été portée avec un ensemble qui dénote une organisation très sérieuse. Elle a obtenu un nombre de voix supérieur à celui que les élections précédentes

(1) Rapport de M. de Bonald au préfet. 31 juillet 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

pouvaient faire supposer, et elle a trouvé le concours le plus actif dans des hommes que nous avons toujours vus s'agiter aux jours les plus mauvais.... Il serait inutile, conclut de Bonald, de chercher à se dissimuler une triste vérité, c'est que l'autorité a éprouvé un échec grave dans cette élection, et que la victoire est restée aux partis extrêmes. Cette élection est un malheur pour le camp de l'ordre» (1).

L'élection de juillet prouvait que le parti légitimiste possédait à Montpellier une majorité faible, mais réelle. Elle montrait aussi que ce parti ne pouvait lutter avec avantage qu'avec le concours des républicains (2).

En tout cas, elle démontrait avec évidence que la ville de Montpellier était sourde aux appels du préfet et qu'elle restait hostile à la politique de Louis-Napoléon. Elle était fort loin de donner au département le bon exemple que l'administration avait attendu d'elle.

II. — Les élections municipales dans le département de l'Hérault

L'arrêté préfectoral du 17 août (art 1er) (3) déterminait le nombre des conseillers municipaux à élire dans chaque commune d'après le tableau officiel du

(1) De Bonald proposait au préfet de provoquer la dissolution immédiate du Conseil municipal et la nomination d'une Commission de 24 membres. Il demandait aussi la révocation des officiers de la compagnie des sapeurs-pompiers et la dissolution de cette compagnie.

(2) Le défaut d'entente entre ces partis rendit possible, quelques jours plus tard, l'élection des candidats officiels dans les trois cantons de Montpellier.

(3) Recueil des A. Adm. 1852 N° 32, p. 321.

recensement de la population dressé en 1851. Il fixait les élections, dans les communes de moins de 2500 habitants, au dimanche 5 septembre ; aux samedi 4 et dimanche 5 septembre dans les communes de plus de 2500 habitants. Dans les unes comme dans les autres, le scrutin devait rester ouvert de huit heures du matin à quatre heures du soir (art. 2). L'élection aurait lieu par bulletin de liste, sauf dans les communes antérieurement sectionnées (1), où chaque section élirait un nombre fixé de conseillers (art. 3). Le bureau électoral serait présidé par le maire, ou un adjoint, ou un conseiller municipal, ou à leur défaut, par un électeur désigné par le maire. Les quatre assesseurs seraient des conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau ; à défaut, les deux électeurs les plus âgés et les deux électeurs les plus jeunes, sachant lire et écrire, présents dans la salle de vote au moment de l'ouverture du scrutin (art. 6).

* * *

Comme le préfet pouvait craindre de la part des sous-préfets, habitués à intervenir très activement dans les élections, quelque excès de zèle susceptible de compromettre le prestige de l'autorité, il leur recommanda la discrétion (2). « Vous devez porter une très grande réserve dans l'élection municipale, et employer seulement vos conseils et votre influence pour qu'il ne soit élu que des hommes d'ordre ». La

---

(1) Le sectionnement de certaines communes, opéré par l'Arrêté du 14 février 1852 était le suivant:

Montpellier 10	Lunel 2	Béziers 5	Lodève 3
Cette 5	Mèze 2	Pézenas 2	St-Chinian 2
Ganges 2	Bédarieux 3	Clerm. l'H. 2	St-Pons 2

(2) Circulaire confidentielle du préfet aux sous-préfets. 2 septembre 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

réserve de l'administration était on le voit, toute relative, et ne saurait être confondue avec l'abstention.

La situation électorale était assez confuse dans la plupart des communes. Sous-préfets et maires essayèrent de constituer, avec des *hommes d'ordre* de tous les partis, des listes d'affaires, pour éviter que l'élection ne prît couleur politique. La tentative échoua presque partout devant les prétentions antagonistes des légitimistes et des républicains.

A St-Pons, cependant, le sous-préfet réussit à faire accepter une liste de conciliation dans laquelle figuraient, avec des «royalistes sages», un légitimiste intransigeant (1). Mais dans de nombreuses communes on assista au spectacle que décrit le maire de Pézenas: (2) «Les haines, les rivalités, les guerres sourdes, font mettre de côté la cause napoléonienne et l'intérêt de la ville. Ceux qu'on appelle les *blancs* ne veulent pas voir leurs noms côte à côte avec les noms de ceux qu'ils appellent les *bleus*. Ceux-ci font de la réciprocité. Les hommes toujours *rouges* essayent de confectionner une liste dans laquelle ils essayent d'y (sic) faire figurer quelques bleus, lesquels protestent également contre cette tendance à les recevoir en minorité... Etrange et triste comédie, où chacun y perd (sic) de sa considération.»

La campagne électorale fut courte. Il n'en subsiste pas de traces écrites. Il est probable que les candidats, sans engager de polémiques, sans s'affronter dans des réunions publiques, d'ailleurs interdites, sans

---

(1) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 6 septembre1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Lettre du maire de Pézenas au préfet. 2 septembre 1852 Arch. dép. de l'H. M3. 46.

adresser des circulaires aux électeurs, se contentèrent d'exercer sur ceux-ci une action individuelle à domicile, laquelle, en raison de sa nature, échappe au regard de l'historien. La presse elle-même est muette. Le *Messager du Midi* n'a pas de chronique électorale. Une seule note fut insérée dans ses colonnes, le 3 septembre, pour annoncer que Rey, maire de Clermont-l'Hérault, n'ayant pas réussi à former une liste de conciliation dans cette commune, n'y acceptait pas de candidature.

* * *

Le calme le plus complet régna pendant les opérations électorales, les 4 et 5 septembre. A Cette, le maire, Doûmet, expert aux manœuvres politiques, constatait que le parti « démagogique » ne votait pas le premier jour, faute d'avoir pu se concerter, dérouté qu'il était par le sectionnement. « Profitant comme à la guerre, de cette hésitation, j'avais le projet d'enlever la position avant qu'il ait eu le temps de se reconnaître. 350 électeurs bien pensants suffisaient pour ce coup de main. » Mais la stratégie électorale de cet ancien officier échoua par suite de « l'apathie des gens d'ordre » (1).

Le 1er tour de scrutin donna quelques résultats heureux pour l'administration, notamment dans les cantons de St-Pons, Olargues, La Salvetat, Olonzac, au point que le sous-préfet ne cachait pas sa joyeuse surprise. (2) « Je suis étonné quelque peu de voir une population aussi ardente, aussi ombrageuse,

---

(1) Lettre du maire de Cette au préfet. 5 septembre 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 6 sept. 1852. Arch. dép. de l'H. M3 46.

répondre à notre action d'une manière si décisive sur tous les points à la fois», écrivait-il au préfet.

Pourtant dans de nombreuses communes les listes officielles étaient tenues en échec. A Cette, Doûmet était élu ainsi que 12 de ses candidats, mais 14 autres étaient en ballottage. A Frontignan, les légitimistes avaient formé une liste homogène pour laquelle votèrent de nombreux *exaltés rouges*. Elle obtint de 140 à 145 voix sur 665 inscrits, contre 88 voix recueillies en moyenne par la liste de l'administration.

L'opposition remportait quelques victoires incontestables. Marsillargues avait élu 23 républicains avec plus de 350 voix de majorité. « De bien longtemps ce sera un mauvais pays », constatait tristement le maire (1). Ganges avait nommé un conseil municipal comprenant 15 catholiques légitimistes, et 8 protestants « démocrates dits rouges, à l'exclusion de tous les hommes considérables et intelligents de cette dernière opinion religieuse » (2).

Mais la constatation la plus pénible pour l'administration, c'était le nombre très grand des abstentions. « L'indifférence des électeurs est générale», avouait le préfet (3). Villeneuve-les-Béziers avait compté 39 votants sur 584 inscrits; à Lodève, plus de 600 électeurs, sur 794 inscrits, n'avaient pas pris part au vote; à Pézenas, seuls les fonctionnaires avaient voté: soit 36 suffrages sur 2142 inscrits; enfin à Assignan aucun

---

(1) Lettre du maire de Marsillargues au préfet. 6 sep. 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Rapport du juge de paix de Ganges au préfet 8 sep. 1852 Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(3) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 6 sept. 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

électeur ne s'étant présenté, le bureau n'avait même pas été formé. Le sous-préfet de St-Pons, qui avait réponse et remède à tout, s'exprimait ainsi au sujet du chiffre inquiétant des abstentions : (1) « Tous sont fatigués, pour ne pas dire dégoûtés, par ces appels fréquents, et la grande majorité des populations verrait sans regret aucun le Gouvernement procéder directement à la nomination de tant de fonctionnaires, ses élus aujourd'hui. »

Les observations précédentes, concernant les opérations du 1er tour, s'appliquent également au scrutin de ballottage, qui eut lieu la semaine suivante, les 11 et 12 septembre 1852. Le préfet caractérise ainsi les résultats de ce dernier vote (2) : « Ces élections ont en général présenté peu de résultats satisfaisants. Les passions assoupies depuis quelques mois, et que les élections au Conseil général n'avaient pas réussi à réveiller, se sont presque partout agitées à l'occasion des élections municipales. Dans un grand nombre de communes l'esprit démagogique s'est de nouveau manifesté et a amené de déplorables choix. Dans d'autres, l'esprit de division intestine l'a emporté sur l'esprit politique, et l'influence de quelques noms ou de quelques coteries a seule présidé à la lutte électorale, laissant ainsi après elle le souvenir des plus regrettables désordres. »

L'amertume du préfet était justifiée. Sans doute Cette avait donné la majorité à la liste officielle entière. Mais quels échecs l'administration n'avait-elle pas à enregistrer ! Lodève avait élu, avec cinq candidats

(1) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 15 sept 1852 Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 21 sept. 1852 Arch. dép. de l'H. M3. 46.

officiels, quatre républicains avancés, neuf socialistes et cinq légitimistes. A Frontignan, les légitimistes, soutenus par les rouges, étaient tous élus. L'opposition « démagogique » l'emportait à Pézenas, Gabian, St-Thibéry, Vias, Montblanc, Marseillan, Minerve, Colombières, Prémian, Aiguesvives, etc. Parmi les nouveaux conseillers municipaux figuraient même des hommes placés sous la surveillance de la police par décision de la Commission mixte, par exemple à Vias. L'autorité était obligée de constater que les rigueurs exercées par elle contre les républicains avaient été impuissantes à briser leur hostilité et que les foyers d'opposition révélés par les insurrections de décembre 1851, un instant assoupis en apparence, avaient conservé toute leur ardeur.

*
* *

Quelle allait être l'attitude du préfet en présence des conseils municipaux formés d'ennemis avoués de Louis Napoléon? Il songea tout d'abord à ne pas faire procéder à leur installation, à les suspendre et à proposer au Ministre de l'Intérieur leur dissolution. « Je me propose d'observer la marche de ces assemblées, écrivait-il au Ministre de l'Intérieur (1), et dans le cas malheureusement probable où elles répondraient au funeste esprit sous l'empire duquel elles ont été la plupart formées, d'user du droit de suspension qui m'appartient, et je provoquerai auprès de vous des Décrets de dissolution. »

Cette attitude était conforme aux Instructions contenues dans une Circulaire confidentielle de Persi-

---

(1) Lettre du préfet au Min de l'Int. 21 sept. 1852. Arch dép. de l'H. M3. 46.

gny (1): « Suspendre des conseils municipaux qui ne sont pas encore installés, qui n'ont pu, par aucun acte, fournir prétexte à une mesure de rigueur, ce serait élever une sorte de protestation contre le suffrage universel et s'exposer à un second échec dans le cas où un nouvel appel serait fait aux électeurs. » Cette vue était parfaitement juste. Le Ministre, très sagement, recommandait aux préfets d'attendre une occasion favorable pour frapper les conseils municipaux hostiles. « Les passions anarchiques qui les dominent, ajoutait-il, ne manqueront pas de vous la fournir bientôt. Les intérêts des communes, la bonne gestion de leurs affaires, vous fourniront un motif plausible, et au bout de quelques mois, une mesure commandée par la politique se justifiera facilement comme un acte de bonne administration. »

Les conseils de Persigny furent immédiatement suivis. Avec son autorisation (2), les conseils municipaux de Pézenas et de Marseillan, suspendus sans avoir été installés, furent remplacés en octobre 1852 par des commissions municipales provisoires.

*
* *

85 élections furent portées devant le Conseil de préfecture par des requêtes tendant à l'annulation partielle ou totale des opérations électorales (3). Les plaignants invoquaient généralement la non-observation des mesures destinées à assurer le secret du vote, la

(1) Cir. confidentielle du Min. de l'Int. aux préfets. 18 sep. 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(2) Autorisation demandée le 21 sept., accordée le 28. Arch. dép. de l'H. M3. 46.

(3) Registre. Conseil de Préfecture Décisions. Arch. dép. de l'H. K. 199.

transparence des bulletins (1), l'irrégularité des listes électorales « rédigées avec des confusions et des erreurs volontaires en vue du succès de certaines candidatures », et surtout « l'abus énorme qui avait été fait de l'influence de l'autorité. »

Les élections de trois communes seulement, St-Christol, Pomérols, St-Hilaire, furent annulées par le Conseil de préfecture, mais pour d'autres motifs.

L'administration traitait sans ménagements les plaignants de l'opposition. C'est ainsi que Bertrand aîné, de Béziers, candidat républicain malheureux au Conseil municipal de cette ville, fut berné sans pitié. Ayant déposé en temps utile, le 15 septembre, à la Sous-préfecture, une requête en annulation des opérations électorales d'une section de Béziers, il se vit refuser un récépissé. « La Sous-préfecture étant une annexe de la préfecture, c'est comme si le préfet recevait en personne votre requête », lui fut-il répondu. Mais la requête ne fut pas inscrite à la date de son dépôt, ce qui permit au Conseil de préfecture de déclarer la protestation de Bertrand non recevable, n'ayant été déposée que le 21 septembre, alors que le délai expirait le 18. Et le tour était joué! L'intéressé, d'ailleurs, ne fut informé de cette décision, prise le 25 septembre, que le 17 décembre suivant, alors que le maire de Béziers, chargé de la lui transmettre, en avait reçu notification dès le 28 septembre! (2)

---

(1) Je possède un bulletin de la liste Doûmet (2e Section de Cette). Il est imprimé en caractères gras sur papier transparent. J'ai pu m'assurer qu'il est toujours possible, quelle que soit la manière de le plier, de le reconnaître et d'y découvrir des inscriptions manuscrites s'il s'en trouve.

(2) D'après le texte d'une plainte de Bertrand au préfet. Arch. dép. de l'H. M4 136.

§ 6.

Le Plébiscite des 21 et 22 novembre 1852

I. — Préparation du Plébiscite

Le rétablissement de l'Empire héréditaire était le complément prévu, nécessaire en quelque sorte, du Coup d'Etat du 2 décembre et de la politique suivie en 1852 par le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte. Mais le Prince et ses ministres opérèrent de telle sorte que l'initiative de la modification de la Constitution parût venir de l'opinion s'exprimant par l'organe de ses Corps élus. Nous sommes en mesure de montrer comment ce mouvement « spontané » fut déclanché dans l'Hérault. Cette manœuvre n'a jamais été mise en lumière jusqu'ici. Elle est pourtant autrement importante, par ses effets, que le soi-disant complot de Marseille, imaginé par la police, et dont nous ne disons rien, parce qu'il est bien connu.

Le 12 août 1852, par dépêche *très confidentielle*, (1) le Ministre de l'Intérieur communiquait au préfet le texte d'une adresse en faveur du rétablissement de « la dignité impériale en la personne de Monseigneur le Prince-Président », adresse votée par le Conseil d'arrondissement de Valenciennes. Le télégramme ajoutait : « Je serais très heureux que cet exemple fût suivi dans vos arrondissements ».

C'était un ordre. Durand St-Amand en assura immédiatement l'exécution en donnant télégraphiquement les Instructions nécessaires aux sous-préfets

---

(1) Télégramme très confidentiel du Min. de l'Int. au préfet. 12 août 1852. Arch. dép. de l'H. M3. 11.

Celui de Béziers fut touché le 13 au soir par le télégramme qui lui était adressé. Le Conseil d'arrondissement de Béziers avait terminé ses travaux dans la journée, mais il devait se réunir le lendemain matin pour adopter et signer le procès-verbal de la dernière séance. Les quelques heures dont disposait le sous-préfet furent par lui bien mises à profit. Le résultat désiré fut obtenu, comme il le fait connaître au préfet en termes trop savoureux pour que nous ne les reproduisions pas (1). « Ç'a été presque une lutte de vitesse. J'avais, la veille, lancé cette idée à plusieurs membres, et le matin MM. Azéma, Maury, Salles, Cabane, Belleville, me montraient par leur empressement que les germes que j'avais déposés n'étaient pas tombés en mauvaise terre. Ce succès de ma négociation un peu diplomatique a été complet, comme vous le voyez. »

Le texte voté par le Conseil d'arrondissement de Béziers, à la suite de la *négociation un peu diplomatique* du sous-préfet, comprenait une adresse de confiance au Prince-Président et le vœu suivant : « qu'aux termes de la Constitution du 15 janvier 1852, le Sénat adopte un Sénatus-consulte à l'effet de proposer au suffrage de la nation le rétablissement de l'Empire héréditaire en la personne de Son Altesse le Prince Louis-Napoléon et en celle de ses descendants. » En marge de la lettre du sous-préfet, en face du texte du vœu émis par le Conseil d'arrondissement, on lit,

---

(1) Lettre du sous préfet de Béziers au préfet. 14 août 1852. Arch. dép. de l'H. M1. 119.

écrit de la main du préfet: « Envoyé au Ministre par le télégraphe et publié au *Messager du Midi* » (1).

La même adresse de confiance et le même vœu furent votés, quelques jours après, par les Conseils d'arrondissement de Lodève, de Montpellier et de St-Pons en termes sensiblement identiques (2).

Probablement avec la même spontanéité, les Conseils municipaux s'associèrent au mouvement. En transmettant au préfet le vœu voté par le Conseil municipal de Capestang, le sous-préfet de Béziers ajoute discrètement, — mais son mot en dit long —: « Ç'a été le résultat d'une conversation avec le maire » (3).

On s'explique aisément, dans ces conditions, que le Préfet ait pu remettre au Président de la République, lors de son passage à Montpellier, le 1er octobre 1852, 294 adresses votées par autant de Conseils municipaux, sur les 330 que comptait le département. Ces adresses demandaient toutes la « perpétuité des pouvoirs du Prince-Président, et le rétablissement de l'Empire ». L'officieux *Messager du Midi*, en constatant l'unanimité avec laquelle ce vœu était exprimé (4), ne disait pas comment elle avait été obtenue.

Enfin, pour couronner ces manifestations d'opinion, à la séance d'ouverture du Conseil général, le 23 août

---

(1) Arch. dép. de l'H. M1. 119.

(2) Lettres des sous-préfets de St.-Pons et de Lodève au préfet. 20 sep. 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 136.

(3) Lettre du sous-préfet de Béziers au préfet. 16 août 1852. Arch dép. de l'H. M1. 119.

(4) *Messager du Midi* N° du 3 octobre 1852.

1852, le baron Huc proposait le vœu suivant: (1) « Le Conseil général de l'Hérault, considérant que le repos, la prospérité et la grandeur de la France ne peuvent être assurés que par un système d'institutions qui consolide le pouvoir entre les mains du Prince-Président, émet le vœu :

« que les pouvoirs compétents apportent à la Constitution, en se conformant à ses articles 31 et 32, les modifications nécessaires pour consolider et perpétuer le pouvoir entre les mains du Prince Louis-Napoléon. »

Pour souligner l'importance exceptionnelle qu'il attachait à ce vœu, le Conseil général, rompant avec sa tradition, le renvoya à une Commission spéciale comprenant le baron Huc, le colonel Blanc, Bonnet et Buisson.

Rapporté par le colonel Blanc, à la séance du 26 août, le vœu fut l'occasion d'un intéressant échange d'explications. Michel Chevallier, président du Conseil général, déclara qu'il entendait conférer à Louis-Napoléon la Présidence à vie, et, répondant à une observation de Brun, Michel Chevallier ajouta : « Il est bien entendu qu'il (le vœu) n'a pas pour objet le rétablissement de l'Empire, mais la Présidence à vie. » Mais le lendemain, 26 août, le baron Huc donnait du vœu déposé par lui l'interprétation très différente qui suit: « Il s'agit de laisser au Prince-Président toute latitude quant à l'usage qu'il voudra faire des articles 31 et 32 de la Constitution. »

Le Conseil général se rangea à l'opinion du baron Huc et le vœu fut adopté avec la portée que le député de Lodève lui donnait.

(1) Procès-verbal des délibérations du C. général de l'H. p. p. 15 et suiv. (1 vol. Montpellier, 1853).

Le passage de Louis-Napoléon dans l'Hérault, les 1er et 2 octobre 1852, provoqua de nouvelles manifestations en faveur du rétablissement de l'Empire. Elles furent particulièrement importantes à Montpellier: le préfet y avait pourvu. Des délégations venues de tous les points du département et même de l'Aveyron défilèrent devant le Prince avec des bannières portant l'inscription : « Vive l'Empereur! ». On cria : « Vive l'Empereur ! » sur le parcours du cortège présidentiel, ainsi qu'à la revue des troupes qu'il passa l'après-midi, et encore aux deux bals où il fit une apparition, dans la soirée, au Théâtre et au Manège. Le lendemain, 2 octobre, Louis-Napoléon traversa St-Jean-de Védas, Gigean, Mèze, Pézenas, Béziers, Nissan, toujours salué par le même cri et lisant partout la même inscription sur les arcs de triomphe que villages et villes avaient dressés en son honneur. Le discours de Lognos, maire de Béziers (1), redisait une fois de plus ce que le Prince avait entendu tant de fois dans l'Est et dans le Sud-Est, ce qu'on lui répèterait partout jusqu'à son retour à Paris : « Régnez donc sur nous, Prince, Dieu l'a voulu... Votre dévouement vous a fait notre libérateur, votre patriotisme vous a fait digne d'un autre nom.... Vive l'Empereur ! »

Dès ce moment, — le fait est de minime importance, mais il est significatif, — le titre de Louis-Napoléon est changé dans les textes officiels. On ne le désigne plus seulement par les mots : le Prince-Président ; il est désormais *Son Altesse Impériale Monseigneur le Prince-Président* (1)

---

(1) *Messager du Midi*. N° du 3 octobre 1852.

(1) V. Lettre d'envoi du Discours de Bordeaux, préfet aux maires, 14 octobre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

Ainsi, peu à peu, le pays était familiarisé avec l'idée du rétablissement de l'Empire. Le gouvernement réussissait à lui persuader que la modification de la Constitution répondait aux désirs spontanément et presque unanimement formulés par tous les Corps élus de la nation. C'est ce que Louis-Napoléon affirmait audacieusement le 9 octobre 1852 dans son fameux discours de Bordeaux: « Je le dis avec une franchise aussi éloignée de l'orgueil que de la fausse modestie, jamais un peuple n'a témoigné d'une *manière plus directe, plus spontanée, plus unanime,* la volonté de s'affranchir des préoccupations de l'avenir en consolidant, dans la même main, un pouvoir qui lui est sympathique. »

II. — La pression administrative en action.

Le Peuple français fut appelé, par le Décret du 7 novembre 1852, à « sanctionner par son vote le Sénatus-consulte qu'avaient provoqué ses acclamations pour le rétablissement de l'Empire. » (1)

Les électeurs étaient convoqués pour le dimanche 21 novembre et le lundi 22 pour accepter ou rejeter le projet de plébiscite suivant: « Le peuple français veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le droit de régler l'ordre de la succession au Trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est dit dans le Sénatus-consulte du 7 novembre 1852. »

---

(1) Circulaire N° 92 du Min. de l'Int. aux préfets. 7 novembre 1852. Arch. dép. de l'H. M4 342

Le vote demandé au suffrage universel était une nouvelle application du principe du gouvernement direct de la nation en matière constitutionnelle. Louis-Napoléon avait promulgué la Constitution de 1852 sans la soumettre à la ratification des électeurs : le vote du plébiscite de décembre 1851 lui avait donné pour cela pouvoir et qualité, en lui déléguant les pouvoirs constituants. Mais le Sénatus-consulte du 7 novembre sur le rétablissement de l'Empire n'étant pas conforme aux bases posées dans la Proclamation du 2 décembre 1851 devait être l'objet d'une nouvelle ratification populaire. Une fois de plus, le suffrage universel était ainsi appelé à exercer directement les pouvoirs que les régimes plébiscitaires lui reconnaissent en matière constitutionnelle.

L'importance du vote de novembre 1852 fut soulignée comme il convenait par de Persigny. « C'est l'ouvrage du peuple au 10 et au 20 décembre qu'il s'agit d'achever le 21 novembre. Le Gouvernement espère que vous allez redoubler de zèle et d'activité, et que le vote du 21 novembre sera sans exemple dans notre histoire. », écrivait-il aux préfets (1). S'adressant aux maires, le préfet leur disait à son tour (2) : « C'est un vote solennel, le plus grand, le plus important de tous ceux qui vous ont été demandés durant ces quatre dernières années. Vous avez tout à la fois à lui prouver (au Prince) votre reconnaissance et à consolider la paix du Pays par le vote solennel et définitif qui vous est demandé. » La question était donc posée avec une netteté par-

(1) Dépêche du Min. de l'Int. aux préfets. 9 novembre 1852. Arch. dép. de l'H. M 1. 342.

(2) Rec. des A. Adm. N° 45 p. 505.

faite: aucune obscurité ne règnerait sur l'élection prochaine ; on voterait pour ou contre le rétablissement de l'Empire.

Le gouvernement n'avait pas attendu, pour commencer la campagne électorale, le vote du Sénatus-consulte du 7 novembre. Dès le 26 octobre, en effet, de Persigny adressait aux préfets une Circulaire *très confidentielle* (1) leur annonçant la convocation prochaine du Sénat, leur enjoignant de préparer immédiatement la révision des listes électorales et leur recommandant surtout de faire procéder à la radiation des noms des électeurs décédés ou incapables, conformément à l'art. 23 de la Loi du 15 mars 1849. Il insistait sur la nécessité d'éviter de « laisser sur les listes des noms qui ne devraient pas y figurer, car le nombre des abstentions que l'esprit de parti ne manque pas d'attribuer à un sentiment hostile est augmenté d'autant ». Le préfet transmettait, le 29 novembre, ces Instructions aux sous-préfets qui devaient les communiquer aux maires et aux juges de paix chargés de les appliquer (2).

Dans la même intention de réduire le chiffre apparent des abstentions, le Ministre décida, conformément à l'art. 4 du Décret du 7 novembre 1852, que les électeurs momentanément absents de leur domicile seraient admis à voter dans le lieu actuel de leur résidence, en justifiant de leur inscription sur la liste électorale de leur commune par la production d'un

---

(1) Circ. très confidentielle du Min. de l'Int. aux préfets. 26 octobre 1852. Arch. dép. de d'H. M4. 342.

(2) Circ. confidentielle du préfet aux sous-préfets. 29 octobre 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 342

certificat que le maire devait leur adresser gratuitement. Enfin la condition ordinaire de six mois de résidence n'était pas exigée pour obtenir l'inscription sur les listes électorales. « Le Décret du 7 novembre dispense implicitement de cette condition, » déclarait de Persigny (1).

Les dispositions du Titre II du Décret règlementaire du 2 décembre 1852 étaient applicables, comme lors des élections précédentes, à la composition du bureau de chaque section de vote, à l'appel des électeurs, au dépouillement du scrutin. La Circulaire ministérielle du 7 novembre spécifiait que les bulletins devait être préparés en dehors de la salle de vote, que toute mention ou inscription autres que le mot *oui* ou le mot *non* entraînerait leur nullité. Ils pouvaient être imprimés ou manuscrits, mais sur papier blanc et sans signes extérieurs.

*
* *

Pour cette élection, dont l'importance apparaissait capitale, l'administration mit toutes ses forces en ligne et déploya une énergie jamais atteinte jusque là.

Le préfet se fit un devoir de « faire entendre sa voix à ses administrés et de leur donner encore quelques conseils ». A tous, il adressait un vibrant appel (2): « Vous tous, habitants des villes et des campagnes; vous, anciens monarchistes, qui regrettez les garanties de paix et de sécurité dues à l'antique forme de la royauté; légitimistes dont les vœux sincères et sans arrière-pensée n'avaient en vue que

(1) Dépêche télégraphique du Min. de l'Int. aux préfets 9 novembre 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 342

(2) Proclamation du 15 novembre. Rec. des A. Adm. N° 45 p. 505.

le salut de la Patrie, menacée par de dangereuses innovations ; républicains honnêtes qui vouliez, avant tout, la grandeur de la France et la gloire de son drapeau ; vieux serviteurs de l'Empire, fiers des nobles victoires arrosées de votre sang ; vous tous qui aimez la France, venez au scrutin consolider l'édifice que par deux fois vous avez élevé, et que Dieu a béni. »

De leur côté les sous-préfets firent afficher des proclamations aux électeurs. « Voter *oui*, déclarait dans la sienne celui de St-Pons, (1) c'est voter pour une politique de paix glorieuse et féconde, de réconciliation et d'oubli, c'est effacer la trace de nos discordes passées. » En adressant au préfet ce texte dont il était visiblement très satisfait, le sous-préfet ajoutait qu'il s'était attaché « à le rendre saisissable pour l'intelligence peu développé de nos montagnards ».

Le Ministre contrôlait de loin, mais très attentivement, les efforts de ses subordonnés. Il les mettait en garde contre « des manœuvres qui pourraient être faites. Démentez rapidement, leur télégraphiait-il, les mensonges habituels des partis, comme le rétablissement de l'impôt sur le sel... » (2) Immédiatement, le préfet ordonnait aux sous-préfets, aux juges de paix et aux maires (3) de faire arrêter les « perturbateurs » coupables de répandre l'alarme par de faux bruits ou de fausses nouvelles, ou de « retenir l'élan du vote par des conseils d'abstention que peuvent seuls dicter l'envie et le désespoir des partis vaincus. »

---

(1) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 9 novembre 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 136

(2) Dépêche télégraph. du Min. de l'Int. aux préfets. 9 novembre 1852. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

(3) Circulaire du 10 novombre. Rec. des. A. Adm. N° 48 p. 492.

Car le gouvernement redoutait surtout les abstentions. Les adversaires de Louis-Napoléon ne manqueraient pas de les attribuer à une hostilité qui, pour n'avoir pas osé se manifester publiquement, n'en était pas moins réelle.

Une fois de plus, le 15 novembre, de Persigny appelait sur ce point l'attention des préfets (1). Il leur signalait deux sortes d'agents des ennemis du gouvernement: ceux qui étaient à demeure dans chaque localité, chargés de « rechercher l'intérêt qui tient le plus au cœur du peuple pour affirmer que le premier acte de l'Empereur sera de le froisser ou de le briser »; et les agents ambulants, semeurs d'écrits renfermant de fausses nouvelles, et des extraits « de ces odieux pamphlets dirigés contre Son Altesse le Prince-Président par des condamnés expulsés de France ». A tous ces adversaires il convenait d'appliquer sévèrement les art. 4 et 6 de la Loi du 27 Juillet 1849. Les préfets devaient ordonner leur arrestation et les mettre entre les mains de la justice.

A ces mesures préventives contre les abstentions, le préfet joignait des ordres pour décider à voter, le second jour du scrutin, ceux qui auraient négligé d'accomplir ce devoir le premier jour. « Ne manquez pas, le 21 au soir, écrivait-il aux maires (2), de relever sur les listes des scrutateurs les noms des électeurs retardataires, et chargez vos agents ou quelques hommes dévoués d'aller les engager à se rendre le lendemain au vote. »

---

(1) Cir. du Min. de l'Int. aux préfets. 15 novembre. Arch. départ. de l'H. M4. 342.

(2) Circ. confidentielle du préfet aux maires. 11 novembre. Ach.dép. de l'H, M3. 60.

De leur côté, les sous-préfets se multipliaient dans leurs arrondissements. Ils allaient sur place stimuler le zèle des fonctionnaires et réveiller l'ardeur des partisans de Louis-Napoléon. Ils profitaient des marchés ou des foires pour atteindre un plus grand nombre d'électeurs. Le sous-préfet de Béziers écrit au préfet qu'il se rend au marché de Pézenas pour y « exercer une action plus étendue, à raison des personnes qu'il y pourra rencontrer en plus grand nombre » (1).

Juges de paix, percepteurs, maires, agissaient de même. Ils étaient sans doute autorisés à faire de larges promesses pour obtenir des votes favorables au plébiscite. Mais, autorisés ou non, ils en firent. Le juge de paix de Mèze engageait sa parole pour la mise en liberté ou la grâce des transportés, si le vote était bon. « C'est sur la foi de cet engagement que nos ouvriers se sont pressés autour du scrutin », n'hésitait-il pas à déclarer après l'élection (2).

Sous la surveillance politique des juges de paix (3) tous les fonctionnaires étaient astreints à une rigoureuse discipline électorale. Ceux qui étaient l'objet d'un rapport défavorable se voyaient immédiatement suspendus de leurs fonctions par le préfet ; la révocation était réservée au gouvernement (4). La neutralité, considérée comme indifférence ou hostilité sournoise, était faute grave pour un fonctionnaire.

---

(1) Rapport du sous-préfet de Béziers au préfet. 18 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

(2) Lettre du juge de paix de Mèze au préfet. 24 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 268.

(3) Circ. du Min. de l'Int. aux préfets. 9 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

(4) Dépêche télég. circ. du Min. de l'Int. aux préfets. 12 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

Le juge de paix de Frontignan demandait au préfet d'exercer une action énergique sur les prêtres, le percepteur, le secrétaire du capitaine des douanes, les employés de la ligne du chemin de fer de Cette à Montpellier, qui se désintéressaient du succès du plébiscite (1). Le sous-préfet de St-Pons se plaignait de « la coupable attitude » du Président du tribunal, du Parquet et du juge de paix de St-Pons, qui se tenaient « complétement à l'écart » (2)

Au moment de l'élection, les chefs de service rappelèrent à tous leurs subordonnés leur devoir électoral. « Je vous recommande, écrivait l'Inspecteur des postes aux Directeurs, de veiller à ce que tous les agents sous vos ordres s'acquittent du grand devoir qui est imposé à tous les citoyens. Vous leur distribuerez les bulletins ci-joints» (3). La circulaire se termine pas la phrase suivante : « Il appartient aux fonctionnaires de donner dans cette circonstance solennelle l'exemple du dévouement à la Patrie et au bien public. » Incontestablement, c'est en votant *oui* qu'ils donneraient cette preuve, aucune méprise n'est possible à ce sujet. Emettre un vote conforme aux désirs du gouvernement devenait ainsi, pour les fonctionnaires, l'exécution d'un ordre donné par la

---

(1) Lettre du juge de paix de Frontignan au préfet. 26 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342

(2) Lettre du sous-préfet de St-Pons au préfet. 14 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

(3) Circ. de l'Inspecteur des postes aux Directeurs. 16 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

voie hiérarchique ; la docilité politique était pour eux une forme du devoir professionnel.

*
* *

Quels étaient, à la veille du vote, les résultats escomptés d'efforts aussi énergiques et aussi méthodiques?

Le sous-préfet de St-Pons était plein de confiance. Chaque jour, de nombreuses personnes « appartenant au grand parti national viennent prendre mes ordres », écrivait-il au préfet (1). Les chefs du parti socialiste eux-mêmes, Germa, de Prémian ; Mouret, de Riols ; Aman-le-Rouge, de St Chimian, promettaient de voter pour le plébiscite. « On dirait, ajoute-t-il en son barbare langage, à voir cette émulation, que le vote sur toutes les utopies socialistes se prépare » (1).

Le préfet était également certain d'une bonne élection, bien qu'il s'attendit à de nombreuses abstentions, surtout à Cette et à Montpellier, car « les nouvelles des cantons ruraux sont très bonnes », écrivait-il au Ministre de l'Intérieur (2). La manœuvre que le gouvernement redoutait particulièrement, une entente entre républicains et légitimistes pour voter non ou s'abstenir, n'était pas à craindre dans l'Hérault. « La profonde antipathie qui sépare dans ce pays les deux partis légitimiste et républicain mettra presque toujours un obstacle irrésistible aux projets de coalition des chefs, » disait le préfet dans le même rapport. Il ne se trompait pas.

---

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 18 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

(2) Rapport du sous-préfet de St-Pons au préfet. 14 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

III. Le vote et ses résultats

Les 21 et 22 novembre 1852, les votes furent recueillis. Comment avaient-ils été émis ? Nous nous étions posé cette question à propos des élections antérieures, mais nous n'avions pu y répondre, faute de documents. Plus heureux cette fois, il nous est enfin possible de donner, sur quelques procédés électoraux de l'administration bonapartiste, des éclaircissement certains

On sait qu'aux termes du Décret du 7 novembre 1852 (art. 7. § 2.), le vote pour le plébiscite devait avoir lieu au *scrutin secret*, et que la Circulaire ministérielle de la même date disait : les électeurs apporteront leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Voici comment le juge de paix de Mèze entendait qu'on en usât avec le secret du vote (1).» Il serait préférable de ne pas envoyer de bulletins à domicile, car les électeurs qui n'oseraient pas porter un vote négatif ostensiblement, par un *bulletin différent de ceux de l'administration*, pourraient se servir de celui qui leur serait envoyé en biffant le *oui* et en écrivant au-dessous le *non*, modifications qu'ils n'oseront pas faire sous les yeux des personnes qui assistent au vote, s'ils ne reçoivent de bulletins qu'au moment du vote, dans la mairie même. » Et ce juge, plus soucieux des intérêts de Louis-Napoléon que du respect des Décrets ajoutait : « C'est ainsi qu'il a été procédé au 20 décembre dernier. » Il est important de recueillir cet aveu qui nous laisse entrevoir quelle pression s'exerçait sur les électeurs jusque dans la salle de vote.

---

(1) Lettre du juge de paix de Mèze au préfet, 15 novembre. Arch. dép. de l'H. M3. 60.

Voici deux autres textes bien significatifs. Ce sont des lettres confidentielles adressées à la hâte, par le sous-préfet de Béziers au préfet de l'Hérault, en pleine action électorale, le 21 et le 22 novembre (1). « Il y a eu aujourd'hui, est-il écrit dans la première, 2000 bulletins déposés à Béziers, et les scrutateurs m'ont assuré qu'ils n'avaient, pour ainsi dire, reçu que des *oui*. Je n'ai, il est vrai, aucun moyen de contrôle positif, mais j'ai vu moi-même un très grand nombre d'électeurs votant à bulletin ouvert. »

Dans sa lettre du lendemain, le sous-préfet donnait les curieux renseignements qui suivent, en indiquant ses références. « Hier, à Agde, sur 1231 bulletins déposés dans la journée, le maire me marquait que plus de 1200 étaient affirmatifs.... A cinq heures du soir, hier, il y avait dans l'urne de Vias 419 bulletins. M. Coste-Fleuret, conseiller général, mande qu'il n'en connaît pas un seul qui soit négatif. A Marseillan, M. Coste-Fleuret et M. le juge de paix comptaient hier soir 600 voix. A Capestang, sur 725 inscrits, 600 avaient voté aujourd'hui à midi. Le maire me marque que tous les bulletins entrés dans l'urne portent le mot *oui*. »

Ces renseignements étaient d'une exactitude parfaite. Pour n'en donner qu'une preuve, disons qu'il y eut à Capestang 617 votants et 617 *oui* !

Comment sous-préfet, conseiller général, juge de paix, maire pouvaient-ils connaître avec une telle certitude le contenu des urnes au fur et à mesure des votes? Personne ne nous le dit, mais il n'est pas difficile de l'imaginer. L'administration ayant fait impri-

(1) Lettres du sous-préfet de Béziers au préfet. 21 et 22 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

mer et distribuer des bulletins *oui*, comme nous l'avons dit plus haut, il n'est sans doute pas trop aventuré de supposer que ces bulletins étaient facilement reconnaissables, et les scrutateurs ne manquaient pas de les dénombrer au passage.

D'autre part, les précautions prescrites pour la garde des urnes pendant la nuit qui séparait les deux journées du vote étaient totalement insuffisantes pour empêcher un maire trop curieux ou peu scrupuleux de s'assurer de leur contenu, de le modifier même à l'occasion. L'invraisemblable matériel électoral que nous avons décrit plus haut facilitait singulièrement, d'ailleurs, ces pratiques frauduleuses qui furent, sinon générales, au moins trop communes.

* * *

Les résultats du vote sont indiqués dans le tableau suivant: (1)

Arrond.	Inscrits	Votants	Oui	Non	Nuls
Montpellier	46.268	28.132	25.310	2.350	472
Béziers	42.618	33.789	33.320	334	135
Lodève	18.082	13 .874	13.516	269	89
St-Pons	15.433	12.683	12.570	85	28
Totaux	122.401	88.478	84.716	3.038	724

Nous rapprochons ci-dessous les résultats des élections de décembre 1848 et des plébiscites de 1851 et de 1852. Pour faciliter la comparaison, nous plaçons

(1) Dressé d'après le procès-verbal authentique de la Commission de recensement des votes. Arch. dép. de l'H. M3. 60.

sous la rubrique *oui* les voix obtenues par Louis-Napoléon lors de l'élection de décembre 1848, et sous la rubrique *non* les voix de Cavaignac, de Ledru-Rollin et de Lamartine réunies.

Arrond.	Oui			Non		
	1848	1851	1852	1848	1851	1852
Montpellier	14.952	17.564	25.310	17.741	8.634	2.350
Béziers	16.580	26.165	33.320	10.511	1.976	334
Lodève	6.405	9.859	13.516	4.906	1.842	269
St-Pons	8.912	5.666	12.570	1.514	1.743	85
T[illegible]	46.849	59.[illegible]	84.716	34.672	14.195	3.038

A ces mêmes élections, les votes en faveur de Louis-Napoléon, dans les quatre villes chefs-lieux d'arrondissement, s'étaient élevés aux nombres ci-après: (1)

Ville de	1848 Voix pour Louis-Napoléon	1851 Oui	1852 Oui
Montpellier	4.169	3.275	4.748
Béziers	3.016	2.859	3.035
Lodève	1.690	1.529	2.038
St-Pons	1.557	880	1.561
Totaux	10.432	8.543	11.382

Des chiffres cités plus haut il résulte que les 21 et 22 novembre 1852, sur 100 électeurs inscrits, 72 avaient pris part au vote, dont 69 avec des bulletins *oui*, 3 avec des bulletins *non*; 28 inscrits s'étaient abstenus.

C'était donc la meilleure élection que l'administration de Louis-Napoléon eût obtenue jusque là. Le département de l'Hérault, où le mouvement de résistance au Coup d'Etat avait été si énergique, était-il, en un an, devenu bonapartiste?

Le nombre des *oui* avait augmenté de 25.432, du

(1) D'après la minute d'une statistique établie par le préfet. Arch. dép. de l'H. M3 60.

plébiscite de décembre 1851 à celui de novembre 1852, tandis que les *non* avaient diminué de 11.157 unités. L'Empire avait pour lui « les masses populaires qui avaient voté avec un ensemble remarquable, (1) » et le parti légitimiste modéré qui « à Pézenas, à Gignac, à Ganges, à Lunel, a résisté aux conseils et à l'action des meneurs de Montpellier... pour ne considérer que l'intérêt de l'Etat, et la reconnaissance due aux bienfaits de Son Altesse Impériale Monseigneur le Prince-Président. » (1). Il n'est pas jusqu'aux communes insurgées en décembre 1851, même celles dont les suffrages étaient allés jusque-là obstinément à des adversaires de Louis-Napoléon, qui n'aient suivi, semble-t-il, le mouvement général de ralliement à l'Empire, comme Prémian qui a donné, sur 347 inscrits, 319 *oui* et presque pas de *non*.

L'effectif de l'opposition intransigeante était tombé au chiffre infime de 3.038 voix, moins de trois pour cent des inscrits.

Ces résultats sont impressionnants, certes, mais ils le seraient bien plus encore si la découverte de certaines manœuvres électorales de l'administration, et une suspicion que nous croyons légitime à l'égard des bureaux des assemblées électorales nous permettaient de croire qu'ils sont l'expression sincère des votes réellement émis.

Quoi qu'il en soit, le nombre des abstentions restait considérable : 33.923, 28 pour cent du chiffre des inscrits. Pourquoi tant de non-votants ? et quelles pouvaient être leurs opinions ? Il y avait là pour l'Empire naissant une inconnue redoutable. Le préfet donnait au Ministre de l'Intérieur, (1) à ce sujet, les ren-

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 26 novembre. Arch. dép. de l'H. M. 342

seignements suivants, qui ne paraissent guère s'écarter de la vérité. « On peut affirmer que l'abstention n'a été pratiquée que par les chefs les plus ardents des partis extrêmes, ou par des hommes indifférents et apathiques encore trop nombreux, que la considération de l'intérêt général de Napoléon et de leur propre intérêt personnel ne peut parvenir à tirer de leur indolence.... On n'a pas eu le temps de réviser parfaitement les listes électorales, de sorte que certains électeurs se trouvent inscrits deux et même trois fois. Ainsi à Montpellier il y a 14.538 inscrits, alors que le chiffre réel des électeurs ne dépasse guère 10.000. ».

Devant un résultat si beau dans son ensemble, le préfet se permit de sortir de sa réserve ordinaire. Le bon ouvrier bonapartiste, sa tâche achevée, osa se redresser et proclamer: voilà mon ouvrage (1). « Peut-être ai-je le droit de dire qu'une telle situation justifie d'une manière éclatante l'action à la fois ferme et modérée, mais toujours juste et impartiale, qui a été la loi de mon administration et de ma politique. » Il comptait bien que son attitude dans l'Hérault en 1851 et en 1852 ferait oublier sa conduite dans le Nord en 1848: « Je ne pouvais répondre par des résultats plus heureux aux déclamations des hommes dont les intrigues.... m'ont parfois très menacé. »

Comme, dans l'ensemble de la France, le plébiscite avait réuni 7.824.189 *oui* contre 253.145 *non* et 63. 636 bulletins nuls, l'Empire pouvait considérer sa situation comme solidement assise. Les oppositions étaient bien vaincues, et le Ministre de l'Inté-

(1) Rapport du préfet au Min. de l'Int. 26 novembre. Arch. dép. de l'H. M4. 342.

rieur ne se trompait pas quand il écrivait six mois après : « L'armée des socialistes et des républicains de toute nuance est battue et dispersée sans être complètement dissoute; les anciens partis politiques se croyant conservateurs s'associent aux anarchistes.... Le soulèvement en armes des partis socialiste et républicain est peu probable; le soulèvement en armes des partis légitimiste et orléaniste est invraisemblable. » (1)

Né des élections de décembre 1848, de 1851 et de 1852, l'Empire était fait.

(1) Circ. confidentielle du Min. de l'Int. aux préfets. 13 Juin 1853 Arch. dép. de l'H. M4. 136

CHAPITRE III

Appréciation de la candidature officielle sous le régime plébiscitaire.

Telles nous avons vues la pression administrative et la candidature officielle dans le département de l'Hérault en 1852, telles elles étaient dans les autres départements ; telles aussi elles continuèrent à subsister pendant toute la durée de l'Empire : les pratiques électorales de ce régime sont restées toujours les mêmes, dans l'espace et dans le temps.

Il nous est donc possible à présent de porter sur les élections qui ont eu lieu de 1851 à 1870 un jugement d'ensemble, fondé sur l'examen des faits, pourtant locaux, que nous avons relatés. Mais avant de formuler notre opinion, il nous paraît intéressant de faire connaître sur cette question la pensée des adversaires de l'Empire, de faire entendre des témoins oculaires, des hommes qui ont eu à se défendre contre cette politique électorale.

I — La candidature officielle sous le régime plébiscitaire jugée par les adversaires de l'Empire

Au cours des débats sur la candidature officielle que nous avons cités plus haut, (Chap. 1[er] §3) les membres de l'opposition, principalement Jules Favre, Thiers, Jules Simon, Ernest Picard et Jules Grévy, attaquèrent avec énergie, parfois avec violence, la po-

litique électorale de l'Empire. Ils s'attachèrent à montrer que la candidature officielle doit être condamnée au nom des principes démocratiques, dont l'Empire se réclamait, mais qu'elle doit l'être aussi en considération de ses résultats.

Après Montesquieu (1), on a admis longtemps en France qu'un pays où les pouvoirs de gouvernement ne sont pas séparés n'a point de Constitution, par conséquent, point de libertés politiques. Si l'on considère généralement aujourd'hui que cette séparation tripartite des pouvoirs est « trop radicale et se montre impropre à la vie », suivant le mot de M. Hauriou (2), il n'en était pas ainsi avant 1870 : la doctrine de Montesquieu était alors dans toute sa force. Les adversaires de l'Empire ont fondé sur elle un de leurs griefs contre la candidature officielle.

A leurs yeux, l'intervention du pouvoir exécutif dans la nomination des membres du pouvoir législatif était la négation de la séparation des pouvoirs, sauvegarde nécessaire de la liberté. C'est la thèse soutenue par Jules Grévy le 23 février 1870 (3). « La nation souveraine, dit-il, divise en deux parts le pouvoir qui réside en elle pour en faire le double objet de deux délégations distinctes, et à certains égards opposées. A quel titre l'un des deux pouvoirs délégués s'immiscerait-il dans la délégation de l'autre ? A quel titre le gouvernement s'ingérerait-il dans la collation du mandat de la nation à ses représentants ? Est-ce lui ou la nation qui est le mandant ? Est-ce lui ou la na-

(1) *Montesquieu* : Esprit des Lois. Livre XI chap. 6 : De la Constitution d'Angleterre.

(2) *Hauriou* : La souveraineté nationale. p. 51.

(3) *Journ. Off. de l'Emp. fr.* du 24 février 1870, p. 361.

tion que les députés représentent?... A quel titre s'interposerait-il entre le mandant et le mandataire pour assurer le droit du premier et dicter le choix du second? »

L'Empire, fondant son droit d'intervention sur la délégation de pouvoirs, indéfinie dans son objet et illimitée dans sa durée, que le suffrage universel lui avait conférée, aboutissait ainsi, d'après ses adversaires, à la négation de la souveraineté nationale, qu'il prétendait sauvegarder. Il était une dictature, conforme à la définition de Proudhon : « j'appelle dictature le pouvoir confié à un seul homme pour l'exécution, non des projets particuliers de cet homme, mais de ce que commande, au nom du salut public, la nécessité » (1). Par là le régime impérial, qui se réclamait de la volonté populaire, démentait son origine ainsi que sa prétention constante de respecter cette volonté nationale.

De même, la candidature officielle supprimait la liberté de l'électeur, condition fondamentale du fonctionnement régulier du suffrage universel, comme Jules Favre l'a établi avec une grande force dans son beau discours du 14 janvier 1864 (2). « Le suffrage universel, dit-il, est la volonté du pays se manifestant par les voies régulières, à la condition de laisser toute liberté aux électeurs. » Ceux-ci ne sont libres, évidemment, que si on ne leur impose pas des choix. Or, là où l'élection était dirigée pour faire nommer un candidat patronné par le gouvernement, il n'y avait ni un

(1) Proudhon ajoutait : « Je la considère comme une institution théocratique et barbare, menaçante dans tous les cas pour la liberté... Je ne la discute pas, je la hais, et si l'occasion se présente, je l'assassine ». La Révolution sociale démontrée par le Coup d'Etat, p. 150.

(2) *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* du 15 janvier 1864, p. 61.

respect suffisant, ni une garantie véritable de la liberté du vote, car, observe Jules Favre, « sous prétexte de diriger, le gouvernement commande, et alors qu'il commande il est bien près d'imposer, tellement sa volonté souveraine domine les compétitions et les rivalités locales. »

L'intervention gouvernementale avait pour résultat inévitable de fausser les élections en détruisant l'égalité entre les candidats, en mettant du côté de celui qui disposait de toutes les forces, de tous les moyens d'action que l'administration tenait à son service, une puissance que rien ne pouvait contrebalancer, Ainsi que le montrait Jules Simon au Corps législatif (4) « quand l'administration entre dans la lutte, quand elle se transforme en auxiliaire d'un candidat, quel est celui qui peut, par ses seules forces, constituer une armée, je ne dirai pas égale, mais qu'il soit possible d'opposer à cette armée de gardes champêtres, de maires, de cantonniers et d'employés de toute espèce? »

* * *

Telles sont les principales critiques, fondées sur les principes du gouvernement démocratique, élevées par les adversaires de l'Empire contre l'usage de la candidature officielle, qu'ils condamnaient aussi en raison de ses effets.

Un des plus fâcheux, d'après eux, était celui-ci : par les désignations qu'elle comportait : « M***, candidat de l'Empereur » ; « N***, ennemi de l'Empereur », elle aboutissait à l'introduction constante du nom et de la personnalité du Chef de l'Etat dans les élections, à l'affirmation de sa volonté devant le suffrage universel. Thiers qualifiait cette pratique *d'inconvenance*. « Pourquoi, disait-il, fait-on dans les communes ce

qu'on ne fait pas, ce qu'on n'oserait pas faire au Corps législatif, dire : l'Empereur veut ceci? »

N'était-il pas inconvenant aussi, ajoutait Thiers, de présenter comme ennemis de l'Empereur les élus de l'opposition ainsi que leurs électeurs, et de transformer le fait d'accorder son suffrage à un candidat non officiel, — acte d'indépendance honorable, — en une manière de rebellion coupable?

La candidature officielle avait aussi pour effet de porter atteinte à l'indépendance des élus qui, au su de tous, devaient leurs sièges à l'intervention du pouvoir en leur faveur. Ces députés, sans doute, n'étaient liés au gouvernement par aucun «contrat gênant» ; Rouher pouvait l'affirmer sans crainte d'être démenti. Mais ne lui avaient-ils pas promis leur concours ? Ce concours ne prenait-il pas nécessairement la forme d'une soumission et d'une obéissance parfaites en toutes circonstances? Ne les voyait-on pas suivre docilement les indications du gouvernement, changer d'avis avec lui, émettre à de brefs intervalles, sur sa demande, des votes contradictoires? C'est ainsi que Jules Favre pouvait citer au Corps législatif les opinions successives de la majorité sur la politique douanière ou la question du libre-échange, et montrer comment, sur des suggestions venues de Napoléon III, cette majorité, et Rouher lui-même, avaient modifié apparemment leur manière de voir. L'Empire n'hésitait pas à donner aux indociles de retentissantes leçons. Pour avoir fait des réserves sur la dotation proposée par le Gouvernement en faveur du général de Palikao, de Jouvenel, ainsi que tous les membres de la commission dont il était le rapporteur, furent combattus par l'administration en 1863, malgré leur fidélité à la cause bonapartiste, et perdirent leur siège.

Ernest Picard ajoutait en rappelant cette exécution, le 31 mars 1869: (1) « Si le candidat officiel est amené par le préfet aux électeurs, quand il entre dans cette enceinte il retrouve le supérieur de ceux qui l'ont mené aux électeurs. »

Il était donc impossible aux députés de manifester quelque indépendance sans perdre le concours de l'administration qui avait assuré leur élection. Or ils n'ignoraient pas que ce concours était la condition nécessaire du renouvellement de leur mandat. Ils savaient aussi que le Pouvoir leur opposerait un concurrent qui serait, comme ils l'avaient été, candidat de l'administration, tandis qu'eux-mêmes seraient traités en ennemis de l'Empereur. Dans ces conditions, la moindre velléité d'indépendance était, pour un député, un véritable suicide politique. Entre le renouvellement de leur mandat et leur liberté, les élus étaient ainsi obligés de choisir.

La pratique de la candidature officielle, en amenant le gouvernement à intervenir dans les élections, directement et ouvertement, faisait de celui-ci un champion qui combattait pour lui, pour triompher, par tous les moyens qu'il possédait, par toutes les armes dont il disposait, c'est-à-dire par l'usage et l'abus de la pression administrative. Jules Favre (1) et Thiers (2) montrèrent quelle puissance formidable possédait l'administration dans la France centralisée. Thiers décrivit en termes saisissants « cette puissance à une seule tête et à mille bras, qui a dans une main des moyens de faveur de toute espèce, et dans l'autre des

---

(2) *Mon. Univ. de l'Emp. fr.* du 1er avril 1869, p. 435.

(1) Discours du 13 janvier 1864.

(2) Discours du 14 janvier 1864.

moyens de rigueur de tout genre. » Jules Favre fit le tableau de « cette coalition de fonctionnaires contre les candidats de l'opposition, cette coalition qui pèse sur les populations et qui rend la pression administrative complètement intolérable ». Il ajoutait : « le gouvernement s'adresse aux fonctionnaires, il stimule leur zèle et en même temps il les effraye par des menaces ; les fonctionnaires sont dans sa main comme des instruments aveugles qui doivent changer alors qu'il change de candidats. »

Obligés de suivre les indications ou plutôt les ordres du gouvernement jusqu'à adopter ses contradictions, les fonctionnaires se trouvaient souvent placés entre leur conscience et leur intérêt, pour le plus grand préjudice de leur sécurité ou de leur dignité. « Pensez-vous, disait Jules Favre, qu'un pareil spectacle honore celui qui le donne ? »

L'administration était appelée, par la pratique de la candidature officielle, à exercer une action politique pour laquelle elle n'avait pas été créée; elle était amenée à opérer sur un terrain qui n'était pas le sien. Thiers, qui pensait que la centralisation a fait la force et la grandeur de la France, déclarait que le rôle qu'on lui faisait jouer dans les élections risquait, en la mettant en cause, de la mettre en péril, au grand préjudice du pays. « Je crains qu'en faisant jouer à la centralisation un rôle auquel elle n'est pas destinée, vous ne finissiez par la rendre odieuse au pays, en le plaçant entre le choix de cette centralisation qui fait sa force, et sa liberté, » disait-il. (1)

L'opposition prétendait aussi que la candidature officielle constituait pour le gouvernement un véritable danger. Thiers déclarait : (1) « Je suis convaincu que

(1) Discours du 14 janvier 1864.

si l'on cherchait moins à éclairer le suffrage universel, il augmenterait un peu plus les moyens de contrôle dans les Corps de l'Etat, et qu'au lieu de perdre le gouvernement, il contribuerait au contraire à le sauver », car le pouvoir risque de s'égarer, de courir à sa perte, si personne n'ose lui révéler ses erreurs, ni lui ouvrir les yeux sur ses fautes.

D'ailleurs, le gouvernement peut-il se croire capable de maintenir toujours cette tutelle qu'il a imposée au suffrage universel sous prétexte que celui-ci est incapable de se diriger par ses propres moyens ? Le gouvernement ne devrait-il pas considérer que le suffrage universel a en lui-même une vitalité originelle qui lui est propre, et qu'il suffit d'une grande crise pour faire éclater soudainement la volonté nationale que l'on croyait annihilée ou tout au moins endormie ? Jules Favre (1) montrait en 1864 combien le petit nombre des oppósants avait grandi ; il annonçait le jour où la majorité bonapartiste serait plus réduite encore, vaincue même. Il donnait à l'Empire cet avertissement sévère : « qu'un jour arrive où ces liens dans lesquels vous prétendez enlacer le suffrage universel viennent à se rompre, est-ce que vous ne craignez pas que, dans les mains qui les tiennent, ils n'éclatent ? »

A défaut de considérations d'un autre ordre, la seule prudence aurait donc dû suffire pour amener le gouvernement à renoncer à la candidature officielle. Jules Favre le croyait. « Est-ce qu'il n'est pas de la sagesse la plus vulgaire de le respecter avant tout (le suffrage universel), et pour le respecter, de se placer au-dessus de lui, de le modérer, de le surveiller,

(1) Discours cité (janvier 1864)

mais de ne jamais porter atteinte à son expression, de ne jamais paraître devant lui comme un champion ?»

Toutes ces critiques se résument dans les mots suivants, prononcés par Jules Simon le 19 novembre 1863 à propos de la discussion de l'élection contestée de la 1ere circonscription de la Gironde (1). « Quel malheur, non seulement pour la magistrature administrative, mais pour cette Chambre, mais pour le peuple dont nous sommes sortis et auquel nous appartenons par les entrailles, si l'on veut influer sur son vote de telle façon que l'administration en sorte deshonorée, que le peuple ne soit pas sincèrement représenté, et que le candidat qui se présente loyalement au vote ne soit pas loyalement combattu à armes égales par l'administration ! » Jules Simon aurait pu ajouter : quel danger aussi pour le régime qui fait de la candidature officielle un moyen de gouvernement !

II. — Appréciation de la pratique bonapartiste de la candidature officielle

Deux éléments sont à considérer dans la candidature officielle : 1° l'intervention du gouvernement dans le choix des candidats qu'il recommande ensuite aux électeurs ; 2° les moyens mis en œuvre pour assurer leur élection, c'est-à-dire l'action ou la pression administrative. Nous allons les apprécier successivement.

Constatons d'abord que si les adversaires de l'Empire se sont élevés avec indignation contre l'interven-

(1) *Mon. univ. de l'Emp. fr.* du 20 novembre 1863. p. 1392.

tion administrative dans les élections, ni Rouland, ni Rouher, ni Emile Olivier, ni aucun des amis de l'Empire, n'ont osé se faire les apologistes ni même les défenseurs de la pression administrative. Nous pouvons en conclure qu'elle est unanimement condamnée, même par ceux qui pourtant n'ont pas hésité à en faire usage.

Tout le monde s'accorde à reconnaître, en effet, que les services administratifs sont destinés à parer aux besoins habituels du pays en assurant la marche des services publics régulièrement organisés. Qu'ils soient préposés au maniement des fonds de l'Etat, à l'enseignement, à la justice, à la police, etc, ils ont, sous l'impulsion, le contrôle et la responsabilité du pouvoir exécutif, des fonctions strictement techniques. Toute intrusion de leur part dans l'activité politique de la nation, notamment leur intervention dans les élections, qui sont d'ordre principalement politique, constitue un abus manifeste. A ce sujet, les avis sont unanimes. L'opinion contraire n'a pas été soutenue, elle ne paraît pas soutenable.

Le « Mameluck » Dugué de La Fauconnerie lui-même déclarait le 10 mars 1870 (1) : « Nous avons soutenu le droit du Gouvernement de s'affirmer par la désignation de ses préférences ; nous n'avons jamais défendu les pratiques et les manœuvres de la pression administrative. Pour ma part, je les ai toujours, et sous tous les régimes, condamnées et réprouvées. »

Nous nous bornerons, sur ce point, à cette constatation. La pression administrative est donc pour nous,

(1) *Journ. off.* du 11 mars 1870. Discussion de l'élection de la 3e Circonscription de l'Aude.

comme pour tout le monde, un de ces moyens malheureusement efficaces, mais incontestablement condamnables dans leur principe et dans leurs effets, auxquels certains gouvernements recourent parce qu'ils en ont constaté la puissance, mais dont ils reconnaissent si bien le caractère abusif qu'aucun n'a jamais osé en entreprendre la justification.

* * *

Le même accord entre partisans et adversaires de l'Empire est loin d'être réalisé à l'égard de la candidature officielle proprement dite. Les gouvernements bonapartistes commettaient-ils un abus de pouvoir quand ils donnaient à certains candidats l'investiture officielle, quand ils les désignaient aux électeurs comme les seuls dont le choix fût un acte de fidélité au gouvernement, un témoignage d'adhésion à ses principes et d'approbation de ses actes?

La divergence des réponses données à cette question s'explique par la différence des points de vue auxquels on peut se placer pour porter un jugement sur la candidature officielle. Cette différence est particulièrement féconde en malentendus.

Il importe donc, pour éviter toute confusion, de faire les distinctions nécessaires, de juger la candidature officielle *en droit*, en se plaçant sur le terrain purement constitutionnel ou juridique, et de l'apprécier ensuite en considération des faits par lesquels elle se manifeste ainsi que de leurs conséquences, c'est-à-dire en l'envisageant sous son *aspect politique*. Tel est l'ordre qui présidera à nos commentaires, et qui nous conduira à des conclusions opposées.

Le Droit constitutionnel, comme l'observe M. Moreau, (1) est surtout descriptif, il étudie les caractères extérieurs des manifestations de l'Etat, sans se préoccuper du but poursuivi. En se plaçant à ce point de vue, la candidature officielle apparaît comme une pratique normale sous un gouvernement plébiscitaire, non seulement parce qu'elle ne viole pas la Constitution ni les lois existantes, mais encore parce qu'elle est pleinement conforme à la logique du régime et en parfaite harmonie avec ses principes fondamentaux.

Le raisonnement de Rouher apparaît ainsi d'une cohérence inattaquable et il acquiert la force irrésistible de l'évidence. On peut le ramener aux propositions essentielles suivantes :

1° l'Empereur est le mandataire de la nation : il gouverne au nom du peuple français ;

2° il est responsable devant le suffrage universel qui l'a investi de ses pouvoirs ;

3° sa responsabilité étant mise en jeu à chaque élection « où son œuvre se discute », où sa politique est jugée, il lui appartient d'intervenir pour que les élections aient la signification et la portée d'un jugement.

Les adversaires de l'Empire eux-mêmes ont été contraints d'admettre que le gouvernement avait le droit d'intervenir dans les élections. Lors de la discussion de celle de la 1re circonscription de la Gironde, à la séance du Corps législatif du 19 novembre 1863, Jules Simon (2) reconnaissait que le gouvernement peut, sans commettre un abus, « indiquer ses préfé-

(1) *Moreau* : Précis de Droit constitutionnel, p. 16.

(2) Discours du 19 novembre 1863. *Mon. univ. de l'Emp. fr.* du 20 nov. p. 1392.

rences parmi les candidats en présence ». Il ajoutait : « Plus le gouvernement aura le droit de dire son avis sur les candidats, plus il devra être scrupuleux dans l'application de la loi quand il s'agira d'en venir aux faits ». Cette réserve laisse intacte l'adhésion donnée au fond à la thèse de Rouher.

Dans le grand débat des 14 et 15 janvier 1864, Thiers (1) formule la même opinion : « Un gouvernement, dit-il, a parfaitement le droit d'avoir ses préférences entre plusieurs candidats, et de les manifester. » Thiers subordonne, il est vrai, la légitimité de l'exercice de ce droit par le pouvoir, au respect des « convenances » et des prescriptions de la loi ; il conclut ainsi : « Si ces conditions ne sont pas remplies, très résolument je dis : non ! Dans ce cas, nous rentrons dans le droit absolu, dans ce droit trop absolu à mon avis, qui consiste à dire que ce n'est pas au contrôlé à choisir ses contrôleurs. »

Enfin Léon Renault (2) se rendait à la même évidence quand il déclarait à la Chambre des députés, le 13 novembre 1877 : « sous l'Empire, j'avoue que je conçois, théoriquement au moins, des candidats de l'Empereur. L'Empereur était un souverain plébiscitaire, à l'origine, et toujours responsable. A chaque élection générale, l'Empereur et l'Empire étaient mis aux voix dans ce pays et par conséquent on pouvait, dans une certaine mesure, concevoir l'intervention de la personne et du gouvernement de l'Empereur dans les luttes électorales. »

---

(1) Discours du 14 janvier 1864. *Mon. univ. de l'Emp. fr.* du 15 janvier. p. 64.

(2) *Jour. off.* du 14 novembre 1877. p. 7387.

Nous ne pouvons, sur le terrain purement juridique où nous sommes actuellement placés, qu'adhérer sans réserves à l'opinion de Léon Renault, de Thiers, de Jules Favre, et que proclamer par conséquent avec eux le bien-fondé de la justification de la candidature officielle par les tenants du régime plébiscitaire.

Il résulte, en effet, du texte même de la Constitution en vigueur de 1852 à 1870 que les propositions dans lesquelles la thèse de Rouher peut être concentrée sont inattaquables. Nous ne nous arrêterons qu'à une, qui, à la vérité, commande toutes les autres, celle relative à la responsabilité du Chef de l'Etat.

Cette responsabilité, la Constitution de 1852 la proclame formellement (art. 6). Elle est entière, comme le sont les pouvoirs confiés au Chef de l'Etat, et elle est unique puisque « les ministres ne dépendent que du Chef de l'Etat.... il n'y a point de solidarité entre eux » (art. 18).

Les modifications ultérieures de la Constitution de 1852 ont laissé subsister, intact, le principe de la responsabilité de l'Empereur. Le Sénatus-Consulte des 8-9 septembre 1869 proclame sans doute la responsabilité ministérielle, mais en un texte incohérent et contradictoire qui d'ailleurs conserve entière celle de l'Empereur : « les Ministres ne dépendent que de l'Empereur. Ils sont responsables... etc. » (art. 2). Cette antinomie disparaît dans le Sénatus-Consulte du 20 avril 1870, ratifié par le Plébiscite du 8 mai 1870. Mais ce Sénatus-Consulte proclame à nouveau le principe de la responsabilité de l'Empereur (art. 13). en reproduisant les termes mêmes de la Constitution de 1852.

La doctrine du régime plébiscitaire se révèle donc parfaitement invariable au sujet de la responsabilité du Chef de l'Etat, qu'elle affirme nettement.

Le mode normal de mise en jeu de cette responsabilité est la consultation électorale où les citoyens sont appelés à se prononcer, sinon directement pour ou contre le Chef de l'Etat comme lors d'un plébiscite, tout au moins indirectement, en donnant leurs voix aux candidats munis de son investiture, ou en les leur refusant. Dans ces conditions il n'y avait pas, il ne pouvait pas y avoir de plateforme électorale, ou plutôt il n'y en avait qu'une : la question de confiance à l'Empereur; toutes les autres n'étaient que subsidiaires ou corollaires.

Les Constitutions de l'Empire prévoyaient aussi un mode direct mais exceptionnel de mise en jeu de la responsabilité de l'Empereur devant le peuple français: l'appel au peuple, inscrit dans la Constitution de 1852 (art. 6) et dans celle de 1870 (art. 13). Ce referendum consultatif, évidemment destiné à jouer en cas de conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif ne fut pas d'ailleurs mis en action pendant l'Empire. Nous le citons seulement pour montrer que le régime plébiscitaire admettait la responsabilité du Chef de l'Etat avec toutes ses conséquences de droit.

La responsabilité de l'Empereur étant en cause dans chaque élection, la question du régime étant posée à chaque consultation politique, l'intervention effective du gouvernement dans les élections était par suite normale et même nécessaire. Sans elle, les élections auraient été dépourvues de sens, comme l'affirmait Rouher avec raison.

C'est à bon droit, par conséquent, qu'après chaque élection générale, pendant l'Empire, on totalisait les

voix obtenues par les candidats officiels, d'une part, et celles recueillies par les candidats indépendants, d'autre part, pour compter les premières au bénéfice du régime, et les secondes, contre lui. Les électeurs, en effet, avaient été appelés dans chaque circonscription à voter, au fond, pour ou contre l'Empire.

En 1857, en 1863 et en 1869, l'Empire put ainsi connaître avec une approximation suffisante, sinon le nombre de ses adversaires, dont beaucoup se dérobaient dans l'abstention, tout au moins celui de ses partisans. Il put ainsi constater, avec les progrès de l'opposition et la diminution de sa majorité, la désaffection croissante dont il était l'objet dans le pays.

Non seulement l'intervention gouvernementale dans les élections apparaît comme légitime sous un régime plébiscitaire, mais elle est en harmonie si parfaite avec ce régime qu'on ne le conçoit guère sans elle.

Il affirme en effet que le fondement de tout pouvoir, la base de tout gouvernement démocratique est la souveraineté nationale, qui s'exprime par l'organe du suffrage universel. Celui-ci a une compétence générale, même en matière constitutionnelle, ainsi que le précise une fois de plus le Sénatus-Consulte du 20 avril 1870, d'après lequel la Constitution ne peut être modifiée que par le peuple, sur la proposition de l'Empereur (art. 45).

La procédure indiquée ici pour la révision de la Constitution : le gouvernement propose, le suffrage universel décide, est caractéristique du régime plébiscitaire, dont c'est le principe d'où tirer une application générale, même aux consultations électorales. Une élection se ramène donc fort logiquement, sous ce régime, à une proposition de nomination faite par

le gouvernement, approuvée ou repoussée par les électeurs.

Il est fort difficile, sinon impossible d'imaginer, étant donnée cette conception, que le gouvernement pratique l'abstention électorale et que, sous prétexte de sauvegarder la liberté du suffrage universel, il abdique sa fonction qui est de proposer un homme au choix des électeurs pour les amener à formuler un jugement sur le gouvernement lui-même. Rouher avait raison de déclarer qu'ainsi entendue l'intervention dans les élections était pour le pouvoir le moyen le plus efficace d'éclairer les électeurs, et « le plus sacré des devoirs ».

Telles sont les conclusions auxquelles nous ont amené l'étude des textes constitutionnels en vigueur de 1852 à 1870 et l'examen juridique du régime plébiscitaire. Elles sont, on le voit, entièrement conformes à celles des ministres et des partisans de l'Empire. Elles aboutissent à la justification de la pratique de la candidature officielle sous le régime plébiscitaire.

*
* *

Cela veut-il dire que les critiques de Jules Favre, de Thiers, de Jules Simon, de Jules Ferry, sont sans valeur? Nous ne le pensons pas. Mais pour en faire apparaître le bien-fondé il faut quitter le terrain juridique, envisager les élections comme des faits, les étudier comme des actes de la vie publique, considérer leurs conséquences, se placer en un mot sur le plan politique.

A ce point de vue la candidature officielle, telle que l'Empire l'a pratiquée, se révèle nettement abusive et elle constitue une atteinte non douteuse à l'indépendance du suffrage universel.

La condition nécessaire, nous l'avons montré, pour que l'usage de la candidature officielle puisse se concilier avec le libre exercice du droit de vote reconnu aux citoyens, c'est qu'elle soit pratiquée par un gouvernement responsable. Or, est-il possible de placer quelque réalité de fait derrière la responsabilité de principe reconnue par les textes constitutionnels à Louis-Napoléon et à Napoléon III? Tel n'est point notre avis.

Dans la pratique de la vie politique, de 1852 à 1870, la responsabilité théorique du Chef de l'Etat était nulle et de nul effet, puisqu'elle était dépourvue de sanction. Les régimes qui se réclament de la souveraineté nationale en connaissent une d'une efficacité certaine: l'abdication ou la démission, c'est-à-dire la remise de ses pouvoirs par le gouvernement contre lequel a été émis un vote défavorable qui exprime la méfiance ou l'hostilité du corps électoral souverain.

Or les pouvoirs de Louis-Napoléon lui avaient été conférés pour dix ans ; la dignité impériale avait été rétablie en faveur de Napoléon III à titre héréditaire. La question du régime était ainsi irrévocablement tranchée pour dix ans ou définitivement, sans modification possible par les voies légales. Quand, donc, Louis-Napoléon ou Napoléon III provoquaient sur leur nom un nouveau plébiscite indirect, à l'occasion et par le moyen d'une élection législative, ils posaient au suffrage universel une question qui n'aurait pas dû être posée, puisqu'elle était résolue d'avance, celle du régime. Chaque élection était ainsi, pour le corps électoral, une duperie nouvelle.

Peut-on prétendre qu'il était cependant possible aux électeurs, à défaut d'une sanction effective, de donner au gouvernement, par leurs choix, des avertissements utiles, de lui fournir ou de lui imposer des directions, résultats que l'on pourrait considérer à la rigueur, — la question du changement du souverain restant absolument écartée, — comme une sanction ? Cela ne nous paraît pas soutenable.

D'abord l'obligation de prêter serment d'obéissance à la Constitution et de fidélité au Président de la République ou à l'Empereur après l'élection (Constitution de 1852, art. 14), plus tard même, avant l'élection (Sénatus-Consulte du 17 février 1858), assignait une limite à la liberté des choix du suffrage universel. Certaines désignations électorales, les plus significatives, devenaient ainsi impossibles. L'opposition parlementaire antidynastique réussit, il est vrai, à naître et à se développer pendant l'Empire ; il est certain néanmoins que l'obligation du serment portait atteinte à l'indépendance des électeurs.

De plus, les pouvoirs de contrôle des élus, autre moyen pour mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, restèrent longtemps nuls. La Constitution de 1852 n'en reconnaissait aucun aux membres du Corps législatif. Ce n'est que plus tard, progressivement, que les députés obtinrent le droit de sortir de leur silence imposé pour discuter et voter *l'Adresse* (Décret du 24 novembre 1860). Quant au droit d'interpellation, condition nécessaire du gouvernement parlementaire, seul moyen pratique pour réaliser la responsabilité ministérielle, mais non toutefois celle de l'Empereur, il ne fut accordé aux députés que dans les derniers jours de l'Empire, par le Sénatus-

Consulte du 8 septembre 1869, ou plus exactement par celui du 20 avril 1870.

A partir de ce moment, mais pas plus tôt, il y eut une responsabilité gouvernementale effective. La physionomie ainsi que la portée des élections changèrent immédiatement, comme l'observait fort justement Emile Olivier (1) : « Aujourd'hui des ministres responsables couvrent la personne du Souverain. Il s'ensuit que désormais le souverain ne comparaîtra plus devant les électeurs. Il n'y aura devant eux que des ministres. Un échec ne sera plus un échec dynastique, mais simplement un échec ministériel ».

Il est vrai que la sanction électorale pouvait désormais atteindre les ministres responsables, mais l'Empereur restait au-dessus d'elle. Sa responsabilité, toujours affirmée par les textes constitutionnels, était donc, en fait, purement nominale. L'Empire avait fini par admettre que l'existence d'un ministère fût compromise par une élection. Il n'accepta jamais que la question du régime, considérée comme définitivement tranchée par deux plébiscites, fût de nouveau posée. Derrière l'art. 5 de la Constitution de 1852 ou l'art. 13 du Sénatus-Consulte du 20 avril 1870, en l'absence de toute sanction, il n'y avait donc aucune réalité. M. Esmein constate avec raison que « la responsabilité de l'Exécutif paraît une chimère presque impossible à faire passer dans la pratique lorsqu'elle vise le titulaire même du pouvoir exécutif ». Cette responsabilité, dans ces conditions, ne peut être mise en cause que par une révolution.

(1) Discours au Corps législatif. 23 février 1870. *Journal off. de l'Emp. fr.* p. 361.

Serait-il possible d'objecter que le Corps législatif aurait pu exercer sur le Ministère et même sur l'Empereur, en tout temps, une pression très forte, irrésistible même, puisqu'elle pouvait aller jusqu'à paralyser la vie administrative, en lui supprimant tous crédits par le refus du vote du budget? La Constitution de 1852 renfermait en effet (art. 44) la disposition suivante : « Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt. »

Une telle sanction serait sans nul doute parfaitement efficace contre un gouvernement, mais à la condition cependant que celui-ci fût rigoureusement respectueux de la légalité ou qu'il sentît que le pays tout entier approuve le Parlement. Il est difficile d'admettre que l'Empire eût consenti, à l'occasion, à s'incliner devant un refus du vote de l'impôt par le Corps législatif. Le précédent du 2 décembre 1851 permet de supposer au contraire qu'il aurait trouvé dans un coup de force le moyen de briser, au mépris des formes légales, une opposition parlementaire, si celle-ci s'était produite.

L'exemple des évènements dont la Prusse fut le théâtre de 1862 à 1866 démontre qu'un gouvernement fort, ayant pour lui l'administration et l'armée, peut passer outre à l'opposition d'une Chambre, et, en l'absence de tout vote parlementaire, exiger la rentrée des impôts, assurer illégalement, mais efficacement, la continuité de la vie nationale. Pendant quatre années, Guillaume 1er et Bismarck, sous prétexte que l'augmentation de l'armée était une question de vie ou de mort pour la Prusse, exercèrent une véritable dictature. Ils gouvernèrent comme si la Constitution de 1850 n'eût pas existé. Le budget, toujours refusé par la Chambre des députés, était toujours rétabli par

Ordonnance royale, la Chambre étant chaque fois dissoute ou prorogée. C'est ainsi que la Prusse fut dotée malgré elle de la puissante armée qui devait être l'instrument de sa grandeur prochaine.

Nous n'hésitons pas à penser que, sauf peut-être quelques variantes dans la forme, telle eût été, éventuellement, l'attitude du gouvernement de Napoléon III devant une opposition parlementaire irréductible.

Seule, par conséquent, une révolution était capable de mettre en jeu la responsabilité de l'Empereur. Dans son fonctionnement normal, l'Empire ne comportait aucun moyen de rendre effective cette responsabilité, qui se révélait dès lors purement nominale.

*
* *

Considérée ainsi dans le domaine politique, sur le terrain des faits, la candidature officielle, pratiquée par un gouvernement dont la responsabilité n'était pas effective, se révèle abusive. Une fois de plus apparaît ici la contradiction fondamentale entre les principes et les réalités qui est la tare profonde du régime plébiscitaire. Cette insincérité native est pour ce régime une cause d'irrémédiable faiblesse.

La pression administrative, que nous avons jugée plus haut, toujours mise, de 1852 à 1870, au service des candidatures officielles, ne créait pas l'abus de pouvoir du gouvernement ni l'atteinte à l'indépendance du suffrage universel. Mais elle leur donnait un caractère vexatoire dont le souvenir, renforcé par celui des manœuvres identiques du ministère de Broglie en 1877, pèse encore sur l'idée que l'on se fait, en France, de la candidature officielle.

DEUXIÈME PARTIE

La candidature officielle sous le régime démocratique (depuis 1870)

IIe PARTIE

Il nous reste à montrer l'usage qui a été fait de la candidature officielle depuis 1870, sous la Troisième République, c'est-à-dire sous un régime démocratique, car, ainsi que nous le prouverons, cet abus n'a pas pris fin avec l'Empire.

Nous aurions voulu adopter, dans la IIe Partie de ce travail, une disposition analogue à celle de la Ire Partie, lui donner par conséquent comme centre et en quelque sorte comme base d'appui le tableau d'une élection ou d'une série d'élections, dans un cadre déterminé, sous la Troisième République.

Faute de documents authentiques et de faits établis avec certitude, nous n'avons pu y parvenir. Cette période est trop rapprochée de nous, en effet, pour que l'on puisse compter, comme sources d'une partie de son histoire politique, sur des documents d'archives analogues à ceux qui nous ont permis de tracer le tableau des élections de 1851-1852 dans le département de l'Hérault. Nous avons donc été obligé de nous borner à des vues générales que nous avons cependant justifiées et illustrées aussi souvent que possible par la mention de faits particuliers, d'une certitude non douteuse, empruntés aux comptes-rendus des débats parlementaires relatifs aux élections contestées.

Nous savons fort bien que dans ces conditions une semblable étude est des plus délicates. Il y a même quelque imprudence à l'entreprendre. Si tout le monde, en effet, s'accorde à reconnaître que, suivant en cela l'exemple des gouvernements qui l'ont précédée, la Troisième République a pratiqué la candidature officielle, il est bien difficile d'administrer la preuve de faits que leurs auteurs dissimulent soigneusement pour échapper à la réprobation publique, sinon à la répression pénale. On se heurte, d'ailleurs, aux affirmations catégoriques et solennelles de neutralité électorale des gouvernements ainsi qu'à une sorte de passivité, sinon de complicité du public, à qui il déplaît qu'on lui révèle ses faiblesses.

De sorte qu'il s'établit dans la démocratie une sorte de pharisaïsme, fort dangereux selon nous, qui considère la candidature officielle comme une tare incontestable, mais qui veut la traiter en secret, comme un mal honteux, et qui demande que l'on fasse le silence sur ce mal au lieu d'agir avec énergie contre lui.

Nous pensons au contraire qu'une meilleure hygiène politique doit se préoccuper d'en rechercher les causes et les caractères pour essayer, s'il se peut, d'y porter remède efficacement.

Voilà pourquoi, en parfaite connaissance de ses difficultés et même de ses risques, nous avons continué, jusqu'au temps présent, l'étude de la candidature officielle en France.

Au cours du dernier demi-siècle, une seule fois, aux élections législatives du 17 octobre 1877, la candidature officielle a été pratiquée ouvertement, comme sous l'Empire. Ce nouvel essai, qui a d'ailleurs abouti à un échec pour le gouvernement qui l'a tenté,

a provoqué dans le pays une telle indignation qu'il n'a pas été renouvelé.

Tous les gouvernements ultérieurs ont protesté à l'envi de leur respect pour l'indépendance des électeurs, de leur volonté d'assurer le libre exercice du suffrage universel, mais ils n'ont pourtant pas pratiqué une neutralité électorale loyale et effective. Ils ont agi dans l'ombre faute d'oser le faire au grand jour, et la candidature officielle a continué d'être une des tares de notre vie politique.

L'examen de chacune de ces deux séries de faits sera l'objet des chapitres suivants. Nous étudierons dans le premier chapitre la candidature officielle en 1877 ; nous essayerons dans le deuxième de définir, avec la plus grande précision possible, les caractères qu'elle a présentés depuis 1877.

CHAPITRE Ier

La candidature officielle en 1877.

Le 18 mai 1877, le *Journal officiel* publiait les Décrets de nomination d'un nouveau ministère que l'opinion considéra immédiatement comme un cabinet de combat. Sous la présidence du duc de Broglie, avec de Fortou, Ministre de l'Intérieur, Caillaux, le duc Decazes, le vicomte de Meaux, le baron Reille, etc., ce ministère allait mener la lutte contre tous les groupes républicains, immédiatement unis pour le combattre. Il voulait faire prévaloir une politique résolument conservatrice. Ses adversaires dénoncèrent dès l'abord ses projets de restauration monarchique ; Gambetta le qualifia de « gouvernement des curés. »

Vigoureusement, de Broglie prit l'offensive. Le 20 mai, 21 préfets étaient déplacés, 25 révoqués, 10 mis en disponibilité; un autre mouvement daté du 22 mai portait sur 14 préfectures. En même temps, 226 secrétaires généraux ou sous-préfets recevaient leur changement; 83 étaient révoqués, 13 donnaient leur démission. En deux mois, les habitants de Châteaulin, stupéfaits, virent six titulaires se succéder à leur sous-préfecture!

Le 22 juin, le Sénat, à la majorité de 19 voix, émettait un vote favorable à la dissolution de la Chambre, dissolution qui fut prononcée par le Décret du 25 juin. Les élections furent fixées au 14 octobre par le Décret du 21 septembre 1877.

Devant le Sénat, le 22 juin, le sage Laboulaye avait parfaitement défini le sens et la portée de la future élection quand il avait dit : « On va faire un plébiscite. Il sera posé en ces termes : le Maréchal ou la République. Mais ce mot : Maréchal, voudra dire tout ce qui n'est pas la République. Vous ne pouvez réussir : on ne défend pas un gouvernement sans nom, sans idées communes ; c'est une chimère.... »

* * *

Le gouvernement de Broglie mena la campagne électorale suivant la tradition bonapartiste ; il pratiqua au grand jour la candidature officielle la plus conforme aux précédents du Second Empire (1).

Dès le 3 juillet, dans une Circulaire aux préfets, de Fortou déclarait : (2) « Les gouvernements n'ont pas seulement pour mission de régler, au jour le jour, les questions d'administration publique qui se présentent à leur examen ; ils ont, avant tout, un devoir de direction générale et d'initiative énergique qui leur commande d'éclairer l'opinion et de la protéger contre les erreurs sans nombre propagées par les partis hostiles.... Le Gouvernement n'a pas seu-

---

(1) V. sur cette campagne électorale les débats au Sénat sur le projet de loi portant amnistie pour délits et contraventions de presse commis du 16 mai au 14 décembre 1877 (26, 28 et 29 mars 1878), et les débats à la Chambre sur les élections contestées.

(2) Rec. des A. adm. 1877. N° 21. pp. 213 à 217.

lement le droit, il a le devoir de faire connaître au corps électoral les candidats qui soutiennent et les candidats qui combattent sa politique. Il a non seulement le droit, il a le devoir de dire aux populations : voilà le candidat avec lequel je suis en dissentiment ; voilà au contraire le candidat qui représente mes tendances et mon programme... Par ce langage, le gouvernement ne fait rien autre chose qu'éclairer les électeurs, et il serait étrange qu'on lui contestât le droit de le tenir.... »

C'est, on le voit, la doctrine des Morny, des Persigny, des Rouher, le retour à la politique électorale que pendant dix-huit ans avait suivie l'Empire.

Comme l'Empire aussi, le ministère de Broglie eut ses candidats. La France était divisée en 531 circonscriptions électorales : 490 candidats officiels furent désignés, dont 240 bonapartistes, 125 monarchistes incolores, 98 légitimistes et 27 orléanistes. Dans 41 circonscriptions seulement l'administration s'abstint de toute intervention, parce que les républicains n'y engageaient pas la lutte. Ouvertement, par des affiches blanches (1), le gouvernement désigna aux électeurs, dans chaque circonscription, le candidat de son choix, qualifié de « *candidat du gouvernement de Mac-Mahon, Président de la République.* ». Ainsi, sur les murs de la dernière commune de France, comme le disait Gambetta dans son discours du 13 novembre 1877, étaient classés « sous une épithète alternative les candidats officiels et les candidats

---

(1) Conformément aux lois du 28 avril 1816, art. 77 ; du 25 mars 1818, art 76 ; l'administration a seule le droit de faire apposer des affiches sur papier blanc.

républicains, les uns dévoués au Maréchal, les autres à Gambetta. »

Comme l'avait fait autrefois Louis-Napoléon, Mac-Mahon entra personnellement dans la bataille électorale. « On le montre, on l'exhibe, on le compromet: il devient loquace (1) ». Il passe des revues à Long champs et au camp d'Avor. Il adresse aux troupes des ordres du jour qui sont de véritables manifestes politiques. « Vous m'aiderez, leur dit-il, j'en suis certain, à maintenir le respect de l'autorité et des lois dans l'exercice de la mission qui m'a été confiée et que je remplirai jusqu'au bout » (2). Il parcourt la Normandie, le Sud-Ouest; s'arrête à Bordeaux, à Angoulème, à Poitiers. Partout s'élèvent autour de lui des cris nourris de : Vive la République! que le Maréchal entend avec une impatience visible. « Il faisait, dit M. de Blowitz (3), le geste à la fois pénible et comique d'un homme qui chasse les moustiques et puis, la bouche serrée, s'épongeait le front et détournait les yeux de la foule implacable et gouailleuse. »

Il signait aussi des manifestes au pays. Dans celui du 19 septembre, pour « dissiper toutes les équivoques », il déclarait : « Des élections hostiles aggraveraient le conflit entre les pouvoirs publics, entraveraient le mouvement des affaires, entretiendraient l'agitation.... Des élections favorables à *ma politique* faciliteront la marche régulière du gouvernement existant... *Mon gouvernement* vous désignera, par-

---

(1) *Gabriel Hanotaux*. Histoire de la France contemporaine (IV. p. 142).

(2) Ordre du jour à l'armée du 1er juillet.

(3) Cité par Gabriel Hanotaux. (op. cit.)

mi les candidats, ceux qui seuls pourront s'autoriser de mon nom. ». Cet appel, où le Président de la République, avec une imprudence sans égale, se mettait ainsi personnellement en cause, fut envoyé sous bande à tous les électeurs par le Ministère de l'Intérieur.

Le 12 octobre, un nouveau manifeste de Mac-Mahon renouvelait, en l'aggravant, la faute commise le 19 septembre. Il disait: « La lutte est entre l'ordre et le désordre.... Rendez-vous à *mon* appel, et *moi*, placé par la Constitution à un poste que le devoir m'interdit d'abandonner, je réponds de l'ordre et de la paix... *Vous voterez pour les candidats que je recommande* à vos libres suffrages... ». Jamais Charles X ni Louis-Napoléon n'avaient tenu aux électeurs un langage aussi comminatoire que celui du Maréchal, ou plutôt que « celui des coteries réactionnaires qui abusaient de son nom respecté ». Zevort. (1)

Le gouvernement avait pris en main la direction de la propagande électorale. Dès le mois de juillet, un *Bureau d'opinion* avait été organisé au Ministère de l'Intérieur sous la direction de M. Lavedan. Il adressait gratuitement aux préfets et aux sous-préfets, tous les jours, des télégrammes dont ces fonctionnaires assuraient la publication dans la presse bien pensante où ils paraissaient sous le litre : « Correspondance de l'Union conservatrice ».

Le Sous-Secrétaire d'Etat à la Justice, Savary, disait au sujet de ces communiqués, le 26 mars 1878, en s'adressant au Sénat: (2) «J'ai entre les mains les cor-

(1) V. *E. Zevort.* Histoire de la Troisième République. II. p. 367. —

(2) *Journ. off.* du 27 mars 1878. p. 3491.

respondances du Ministère de l'Intérieur. J'y trouve une note quotidienne à peu près conçue dans les termes suivants : le dossier des 363 s'accroît chaque jour, et bientôt il n'y aura pas un d'eux qui n'ait eu son procès en escroquerie. » Savary affirma également, sans être démenti, qu'une correspondance diffamatoire contre les candidats républicains avait été fournie par le Bureau d'Information du Ministère de l'Intérieur aux journaux conservateurs de province, « avec une marque au crayon rouge pour indiquer celles des injures et ceux des outrages dirigés contre les députés de la région qu'il était le plus particulièrement intéressant de reproduire. ».

Le *Bulletin des Communes* était transformé en organe politique. Il portait partout la pensée du gouvernement et soutenait ses polémiques. Albert Grévy se plaignit plus tard qu'il eût servi à diffamer les républicains (1), et Léon Renault pouvait dire : « Le Gouvernement a transformé le Bulletin des Communes en un pamphlet odieux et abominable (1) ».

Le Ministère de Broglie, fidèle encore sur ce point à la tradition bonapartiste en matière électorale, eut largement recours à la corruption (1). A partir du 1er octobre, presque chaque jour, le *Journal Officiel* publia de nombreuses nominations dans la Légion d'honneur en faveur de fonctionnaires, même de candidats officiels. Bernard-Lavergne affirme également dans son Rapport que les dépenses électorales du gouvernement s'élevèrent à 8.009.105 francs, sans compter celles des Comités de Droite qui disposaient, d'après *le Gaulois*, de deux millions dès le mois de juillet.

(1) *Jour. off.* du 14 novembre 1877. p. 7413.

Le 3 juillet, par l'intermédiaire des préfets, de Fortou avait procédé à la mobilisation de la nombreuse armée des fonctionnaires. A tous ceux qui, à un titre quelconque, appartenaient à une administration publique, la Circulaire du Ministre de l'Intérieur rappelait le devoir d'obéissance aux ordres politiques du gouvernement. « Les fonctionnaires sont unis au gouvernement qui les nomme et dont ils exercent la délégation par des liens qu'ils n'ont pas le droit d'oublier. Nous ne pourrions admettre l'hostilité d'aucun d'eux », écrivait de Fortou. Les indociles, les suspects, les tièdes même furent frappés. 1385 fonctionnaires de l'Etat, sans compter ceux des départements et des communes, furent révoqués, 4779 furent déplacés par le Ministre de Broglie (1). Pour que les instituteurs n'eussent pas «l'occasion de conférer entre eux sur la chose publique», les conférences pédagogiques cantonales furent supprimées.

Seuls, les membres du clergé, qui s'étaient jetés dans la bataille avec une ardeur sans égale (2), se virent rappeler à plus de calme : leur zèle était jugé compromettant. « Je vous prie, télégraphiait le Ministre des Cultes aux préfets le 3 octobre, de voir Mgr l'évêque de votre département et de lui dire que le gouvernement lui demande de faire et de recommander le silence le plus absolu. Toute autre attitude serait imprudente et nuisible. » Comme le disait non sans

---

(1) Les détails qui suivent sont empruntés au *Rapport de M. Bernard-Lavergne*, déposé au nom de la commission d'enquête sur l'acte du 16 mai.

(2) V. *Debidour*. L'Eglise catholique et l'Etat sous la Troisième République. p. 180.

amertume un prélat, Mgr Pie, « les conservateurs estiment que le cléricalisme c'est l'embarras, c'est le danger, c'est l'obstacle ».

En même temps, tous les moyens étaient mis en œuvre pour paralyser la propagande républicaine. Les candidats hostiles au gouvernement étaient étroitement surveillés. Pour son fameux discours de Lille, pour avoir dit, le 15 août : « Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine, il faudra se soumettre ou se démettre », Gambetta était condamné par défaut, le 12 octobre, à trois mois de prison et quatre mille francs d'amende. M. de Meaux déclarait plus tard qu'il eût fallu arrêter Gambetta dès le mois d'août. C'était, en effet, dans la logique du système.

Les organisations, même les corps élus, qui pouvaient grouper des éléments d'opposition, furent frappées. 344 sociétés diverses, comités politiques, loges maçonniques, etc, furent dissoutes ; dissous également 613 conseils municipaux ; 1743 municipalités furent révoquées.

Toutes les issues étaient fermées à la libre discussion. Le Parlement avait été rendu muet par la dissolution de la Chambre qui avait entraîné la clôture de la session du Sénat. Les réunions publiques étaient interdites ; toutes les occasions de contact entre les électeurs étaient supendues, même les comices agricoles !

Seule la liberté de la presse subsistait en principe, puisque le Ministère du 17 mai n'avait pas osé proclamer l'état de siège. Mais les journaux étaient chassés de la voie publique et des gares conformément aux ordres donnés par de Fortou aux préfets : « Vous devez

faciliter la diffusion des journaux qui soutiennent le gouvernement et refuser l'autorisation de colportage aux vendeurs de journaux qui le combattent, dans les gares, comme sur la voie publique. » Aussi, comme le déclarait Savary au Sénat le 26 mars 1878 « il était impossible en France, en dehors de Paris et d'un court rayon autour de cette ville, de touver un journal libéral à acheter ».

Sous prétexte de délits de presse, de délits de colportage, de délits de librairie, la propagande républicaine fut frappée durement. Les Instructions données par de Broglie aux Procureurs généraux dans sa Circulaire du 19 septembre (1) furent appliquées sans ménagements. 72 dessins ou brochures saisis, 421 poursuites pour délits de presse, 216 pour délits de librairie, 849 pour délits de colportage; des condamnations, amendes et frais, montant à 1.034.353 francs et à 46 ans, 3 mois et 16 jours de prison : tel est le bilan de cette formidable lutte. (2)

« Le chef d'œuvre du Ministère de Broglie-Fortou est d'avoir concentré en cinq mois tout ce que le despotisme impérial avait fait en dix-huit années », pouvait écrire fort justement Edmond About dans le *XIX^e^ siècle*.

***

Le gourvernement reçut, dans la nuit du 14 octobre

---

(1) Rec. des A. Adm. 1877. N 28 p. 317.

(2) V. Rapport de Bernard-Lavergne.

(1), les télégrammes apportant les résultats des élections (2). Il put se rendre compte qu'il avait « engagé, compromis, perdu avec lui tout un système et tout un passé. » (Hanotaux).

---

(1) V. le récit de cette nuit historique dans *Comte d'Ideville* : Les petits côtés de l'Histoire II p. 99.

(2) Le département de l'Hérault comptait six circonscription en 1877 (Loi du 24 décembre 1875).

Béziers (1re) : Cantons d'Agde, Béziers (1e et 2e), Capestang.

Béziers (2e) : Cantons de Bédarieux, Florensac, Montagnac, Murviel, Pézenas, Roujan, St-Gervais, Servian.

Lodève : Tout l'arrondissement.

Montpellier (1re) : Cantons de Lunel, Mauguio, Montpellier (1e, 2e, 3e partie urbaine).

Montpellier (2e) : Cantons d'Aniane, Cette, Claret, Frontignan, Ganges, Mèze, Les Matelles' Montpellier (3e, partie rurale), St Martin-de-Londres.

St-Pons : Tout l'arrondissement.

Les résultat de l'élection du 14 octobre furent les suivants :

Montpellier,	(1e)	Bon de Montvaillant	Cand. off.	7.349
id	(2e)	Antony Dubois	id.	9.591
Béziers	(1e)	Mirepoix	id.	7.856
id.	(2e)	Mgr de Las-Cazes	id.	9.671
Lodève		Vitalis	id.	7.622 *Elu*
St-Pons		Fourcade	id.	6.293 *Elu*
		Total		48.382
Montpellier	(1e)	Ménard-Dorian	Républ.	11.998 *Elu*
id.	(2e)	Eugène Lisbonne	id.	11.504 *Elu*
Béziers	(1e)	Vernhes	id.	9.857 *Elu*
id.	(2e)	Devès	id.	11.228 *Elu*
Lodève		Arrazat	id	7.254
St-Pons		Agniel	id.	5.718
		Total		57.559

Comme avant le 14 octobre, la députation de l'Hérault comptait quatre républicains et deux conservateurs. Tous les députés sortants étaient réélus. Mais Ménard-Dorian remplaçait à Montpellier 1re, Castelnau, républicain, décédé le 7 octobre.

26.959 électeurs, soit 27 pour cent des inscrits, s'étaient abstenus.

Les élections portaient sur 533 sièges. Le premier tour donnait les résultats suivants : 315 républicains élus, dont 288 appartenant aux 363 ; 199 conservateurs élus, dont 132 réélus et 67 nouveaux ; 15 ballottages seulement et 4 élections coloniales sans résultats connus. « Lorsque tous les renseignements furent arrivés, écrit M. de Meaux, nous nous rendîmes du Ministère de l'Intérieur à l'Elysée. Le duc de Broglie déclara au Maréchal que le pays, sans nous donner encore satisfaction, avait commencé de répondre à notre appel en rejetant une portion de nos adversaires, et que nous devions, en conséquence, continuer la lutte... et surtout ne pas nous montrer d'avance disposés à cèder ensuite. » (1).

La défaite du gouvernement était pourtant bien certaine. En présence de l'échec de 196 bonapartistes, de 96 monarchistes incolores ou orléanistes, tous candidats officiels, à quoi bon épiloguer sur les quelque 40 sièges enlevés au parti républicain, puisque celui-ci, malgré ses pertes, était assuré d'une majorité de plus de cent voix dans la nouvelle Chambre ?

Le Maréchal et son Ministère avaient fait appel au pays. Ils avaient pesé sur son vote avec toutes les forces administratives mobilisées ; ils avaient espéré, par la candidature officielle, mener les électeurs au scrutin comme une armée au combat. Le suffrage universel, remué jusque dans ses masses les plus profondes par une propagande inouïe, répondait aux appels qui lui avaient été adressés. Jamais le nombre des abstentions n'avait été aussi faible : il ne dépassait pas vingt pour cent du nombre des inscrits. (2)

---

(1) Cité par *Hanotaux*. op. cit. p. 188.

(2) V. brochure de *M. d'Avenel* : Comment vote la France.

Si 48 pour cent des votants avaient donné leurs voix aux conservateurs, 52 pour cent avaient voté pour lesrépublic ains qui avaient ainsi dans le pays une majorité de 701.000 voix, tandis qu'aux élections législatives de 1876 ils ne l'avaient emporté que de 100.000 voix.

Léon Renault, aux nom des républicains modérés, commentait ces résultats, à la Chambre des Députés, dans les termes suivants, d'une justesse frappante : (1) « Qu'avez-vous obtenu ? Ce *soldat légal*, comme vous avez appelé le Maréchal, quelle situation lui avez-vous faite ? Vous lui avez créé une situation telle qu'il semble que les voies légales se dérobent sous ses pas. Et le Sénat ? Vous l'engagez en disant que vous allez lui demander une seconde dissolution. Et les grands intérêts sociaux que vous deviez protéger ? L'administration est-elle plus respectée ? La magistrature a-t-elle une plus haute position ?... Il n'y a plus aujourd'hui, en France, un intérêt conservateur qui ne se sente menacé par le Ministère et à cause de lui... » Tel est le bilan du dernier essai de candidature officielle pratiqué ostensiblement dans notre pays.

***

Les procédés électoraux de 1877 ont été de tous points conformes aux précédents de l'Empire. Comme Napoléon III, le Ministère de Broglie-Fortou a mis en avant la personnalité du Chef de l'Etat. Le Maréchal, comme autrefois l'Empereur, est intervenu dans l'élection. En 1877, le gouvernement a désigné ses candidats, il leur a donné publiquement son investi-

---

(1) *Journ. off.* du 14 novembre 1877. p. 7413.

ture en portant officiellement à la connaissance des électeurs, dans 490 circonscriptions, par des affiches blanches, que M*** était le candidat du Maréchal de Mac-Mahon.

Suivant encore en cela les traditions de l'Empire, de Broglie a usé sans retenue de la pression administrative. De Persigny et Rouher n'avaient jamais réalisé une mobilisation plus parfaite des fonctionnaires, ni recouru plus que le Ministère du 17 mai à des mesures d'intimidation et de corruption électorale.

Toutefois la candidature officielle en 1877 se distingue par un point de celle que l'Empire avait pratiquée, et, par cette différence, elle se révèle plus abusive.

En effet, tandis que les amis de l'Empire ont pu essayer de justifier sa politique électorale en disant qu'un gouvernement responsable a le droit d'intervenir dans des opérations électorales où ses actes sont jugés, le gouvernement de Mac-Mahon ne pouvait invoquer cette excuse, puisque le Président de la République n'était pas responsable en 1877, aux termes de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 6, al. 2). Le suffrage universel ne pouvait donc, en aucune façon, le mettre en cause. Il s'ensuit que Mac-Mahon sortait de ses attributions constitutionnelles en provoquant sur son nom une manière de plébiscite.

Voilà pourquoi l'usage de la candidature officielle aux élections de 1877, sous un régime démocratique, constitue une atteinte plus grave à l'indépendance du suffrage universel que ce même usage sous le régime plébiscitaire qu'était le Second Empire.

La candidature officielle telle que l'a pratiquée

de Broglie a été accompagnée d'une pression administrative violente et abusive ; elle a revêtu des formes maladroites, illégales même, qui ont provoqué l'union de tous les républicains, sans distinction de nuances, et déterminé en grande partie l'énergique résistance devant laquelle le Ministère du 17 mai a succombé.

Le discrédit qui s'est attaché à juste titre à cette tentative avortée, à cet effort infructueux pour violenter le suffrage universel par la candidature officielle a été tel, qu'aucun gouvernement depuis lors n'a osé suivre ouvertement l'exemple du duc de Broglie.

Cela veut-il dire que la neutralité électorale a toujours été loyalement pratiquée depuis 1877, comme on pourrait le croire si on s'en rapportait aux affirmations publiques des ministres ? C'est ce que nous allons rechercher.

CHAPITRE II

La candidature officielle en France depuis 1877.

L'histoire de la candidature officielle en France depuis 1877 comprendrait le récit, à de rares exceptions près, de la plupart des élections dont notre pays a été le théâtre depuis cette date. Elle serait donc fort longue. Elle serait aussi d'une pesante monotonie. Nous n'aborderons pas une semblable étude; nous nous contenterons, par un examen d'ensemble, de définir les caractères essentiels de la candidature officielle en France sous la Troisième République.

I. — Malgré les affirmations de neutralité électorale du Gouvernement, la candidature officielle subsiste.

L'intervention si maladroite, si brutale et si inefficace du gouvervement de Mac-Mahon dans les élections de 1877, ainsi que le souvenir des pratiques électorales abusives du Second Empire paraissent avoir discrédité à jamais la candidature officielle aux yeux des citoyens français.

Aussi tous les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis quarante-cinq ans ont-ils protesté de leur neutralité en matière électorale. Tous se sont déclarés respectueux de l'indépendance des citoyens ; tous ont affirmé leur volonté de rester étrangers aux compétitions électorales, d'assurer le libre et sincère exercice du suffrage universel.

Nous pourrions multiplier les citations, sans utilité d'ailleurs, car ces déclarations ministérielles ne diffèrent que par leur forme. Nous n'en reproduirons que deux.

Le 7 avril 1885, Henri Brisson, Président du Conseil, disait à la Chambre (1) : « La parole sera bientôt au pays. Nous mettrons tout notre honneur à assurer des élections libres, loyales et sincères Plus cette manifestation sera spontanée et indépendante, plus la République en sera fortifiée et plus puissamment cimentée l'union entre les Républicains. De même qu'à l'extérieur nous ne regardons que le drapeau, nous ne voulons servir, à l'intérieur, que la souveraineté nationale. Nous convions à nous aider dans cette tâche tous les amis de la démocratie et de cette noble forme de gouvernement à laquelle nous avons donné notre vie. »

Non moins nettes et plus explicites étaient les *Instructions* données par M. Steeg, Ministre de l'Intérieur, aux préfets, avant les élections sénatoriales de janvier 1921 (2). La Circulaire est longue ; nous la reproduisons néanmoins, in-extenso car elle peut être considérée comme le modèle achevé de cette

(1) *Journal officiel* du 8 avril 1885.

(2) Circ. du Min. de l'Int. aux préfets, lue par M. Steeg au Sénat.

littérature officielle. « A l'occasion des élections sénatoriales, je tiens à vous rappeler les instructions déjà données et les directives essentielles dont s'inspiraient ces instructions.

« Le Gouvernement s'est délibérement placé en dehors et au-dessus des querelles de partis dans la pensée de maintenir aussi intacte que possible l'union de toutes les énergies nationales auxquelles il fait appel pour réaliser l'œuvre de réparation, de reconstitution et de progrés social dont il a présentement la charge et la responsabilité.

« Il ne veut pas connaître d'adversaires, sauf dans les rangs de ceux qui, de dessein prémédité et dans un but de subversion sociale ou constitutionnelle, tendent à entraver ou à contrecarrer l'accomplissement de cette tâche de nécessité vitale à laquelle toutes nos initiatives doivent par conséquent rester subordonnées.

« Il ne doit pas vous échapper que, sous peine de manquer à cette conception maîtresse dont il est issu, le Gouvernement ne saurait, directement ou par ses agents, prendre parti entre les compétitions diverses qui marqueront la lutte électorale, dès maintenant engagée dans les départements. Au surplus, la neutralité qu'il entend conserver ne procède pas seulement de considérations tirées des exigences impérieuses de l'état de choses actuel. Elle s'inspire de sa volonté de voir assurée, quelles que soient les circonstances, la liberté du corps électoral.

« Je vous invite à adapter strictement votre ligne de conduite à ces vues de principe.

« Sans vous départir, bien entendu, des traditions de déférence et de courtoisie que comporte votre situation dans le département que vous dirigez, vous

prendrez soin de vous abstenir de toute manifestation, de toute démarche qui permettraient à des interprétations malveillantes ou passionnées de mettre en cause votre qualité d'agent du gouvernement. A plus forte raison ne témoignerez-vous de préférence, soit publique, soit occulte, à aucune des candidatures en présence, et vous garderez-vous d'accorder à l'une ou à l'autre nne sorte d'investiture en violation flagrante avec les intentions nettement affirmées du Gouvernement.

« Vous voudrez bien faire part à vos subordonnés des présentes Instructions en insistant auprès d'eux sur l'intérêt tout particulier que j'attache à leur rigoureuse observation ».

Rien ne manque à ce texte : affirmation énergique de la volonté du gouvernement de conserver une neutralité qui est la condition de l'indépendance du corps électoral ; intention de se placer en dehors et au-dessus des querelles des partis ; ordre aux agents de l'administration, à tous les degrés, de n'accorder à aucune des candidatures en présence une sorte d'investiture en témoignant en sa faveur une préférence soit publique, soit occulte.... etc.

A l'abri d'Instructions identiques, tous les ministères ont pu répondre à des adversaires qui les accusaient d'interventions abusives dans les élections, que leur attitude avait été parfaitement correcte et neutre. Ils ont pu déclarer que l'action administrative, là où elle était incontestablement signalée, était l'œuvre personnelle d'agents qui avaient transgressé les ordres formels du gouvernement. Préfets, sous-préfets ou fonctionnaires compromis ont été catégoriquement désavoués, parfois même frappés disciplinairement, tout au moins en apparence et

temporairement. Satisfaction étant ainsi donnée à la conscience publique, la candidature officielle, toujours désavouée, mais toujours pratiquée, a continué à sévir comme devant.

Il serait, en effet, d'une naïveté excessive d'accepter sans réserves les affirmations de la neutralité gouvernementale en matière d'élections, comme aussi d'admettre que les préfets se croient obligés de se conformer à des Instructions, pourtant impératives en apparence, analogues à celles de M. Steeg, et qu'ils s'attachent à mettre leur attitude en parfait accord avec les injonctions, qui semblent si formelles, du Ministre du jour.

Tout le monde s'accorde à reconnaître que la candidature officielle n'a pas vu clore sa carrière en 1877. Charles Benoist, dans une remarquable série d'études publiée de 1896 à 1900 dans la *Revue des Deux mondes* (1), n'a pas hésité à déclarer, et il a établi, que si nos gouvernements la répudient publiquement, ils la pratiquent clandestinement. Marcel Perrier écrivait en 1907 :(2) « Quarante années nous séparent des affiches blanches, et la candidature officielle, ayant la centralisation administrative et la corruption pour instruments, est toujours l'élément vicieux qui altère tout notre mécanisme électoral. » — « La candidature officielle n'a perdu que son étiquette ; l'abus

(1) V. notamment Nos des 1e Avril 1896, 15 septembre 1898, 15 octobre 1906

(2) *Marcel Perrier :* La République démocratique pp. 223 et suiv.

survit avec toutes ses conséquences », déclarait G. Picot (1) en 1906.

Plus récemment, en 1919, M. Edouard Herriot ne craignait pas d'affirmer : (2) « Notre Ministère de l'Intérieur demeure un organisme de police politique : on y fabrique les élections, on y surveille l'orthodoxie. » Il constatait que l'usage a fait des préfets des « sortes d'intendants électoraux » dont la carrière dépend des caprices de la politique centrale ou de la politique locale. Enfin, le 28 décembre 1920, un groupe de la Chambre important par le nombre de ses adhérents, celui de *l'Entente républicaine*, votait l'ordre du jour suivant : « Le groupe décide de porter son activité parlementaire, au cours de la prochaine session sur.... 3° la réforme administrative en vue de libérer les individus, les communes et les départements des ingérences abusives et de désarmer la candidature officielle. » Le lendemain, un des membres les plus en vue de ce groupe, M. Bonnevay, (3) déclarait dans une interview acordée à un rédacteur d'un des grands journaux parisiens : « Il faut désarmer la candidature officielle. A Paris, vous l'ignorez (?), mais en Province, trop de préfets et de sous-préfets croient que leur principale attribution est de faire les élections. Quand nous étions dans l'opposition, nous protestions vivement contre des mœurs dont la réforme électorale devait favoriser la dispa-

(1) *G. Picot* La liberté électorale (Revue des Deux mondes 1er février 1906)

(2) *Edouard Herriot* : Creer. T. II pp. 169 et 180.

(3) Depuis Ministre de la Justice dans le Cabinet Briand (1921).

rition. Aujourd'hui que nous sommes un parti de gouvernement, nous devons exiger que les préfets ne fassent ni ne préparent les élections. »

S'il paraissait encore nécessaire, après tous ces témoignages d'hommes aux opinions très diverses, d'établir que la candidature officielle n'a pas cessé, pendant la Troisième République, d'être pratiquée en France, il suffirait de se reporter aux débats relatifs, à la Chambre des Députés ou au Sénat, aux élections contestées, notamment en 1885, 1889, 1894, 1898, 1902, etc. En 1921, au Sénat, une vive discussion suivit l'élection de deux ministres, MM. Honorat et François Marsal (1). Plusieurs orateurs demandèrent l'annulation de ces élections et prouvèrent qu'elles étaient manifestement entachées d'interventions administratives abusives et de corruption. Elles furent validées cependant.

Avons-nous dès lors le droit de les discuter ? Les élections dont il s'agit ayant été validées doivent en effet être considérées comme parfaites : c'est le point de vue juridique. Cependant, parce qu'une majorité s'est trouvée, non pour nier l'existence des faits incriminés, ni pour les approuver, mais pour voter qu'ils n'étaient pas de nature à modifier les résultats de l'élection, ces faits n'en sont pas moins réels, et seuls, ils nous importent. Les décisions d'une Chambre en matière de vérification de pouvoirs, si elles sont souveraines, n'ont pas, d'ailleurs, l'autorité de la chose jugée : elles ne valent que pour l'exercice de la fonction législative, et les tribunaux n'ont pas à en tenir compte, en matière de droit privé ou

(1) Journal officiel du 28 janvier 1921. pp. 69 et suiv.

de droit pénal étrangère à la fonction législative. De même nous ne pensons pas que l'opinion publique doive, parce qu'une Chambre a validé une élection, considérer comme de nulle valeur les griefs qui ont été élevés contre elle, s'il est prouvé par ailleurs qu'ils sont fondés.

Le scepticisme indulgent dont fit preuve le Sénat en validant les élections de M. Honorat et de M. François Marsal, s'il n'est pas louable, est cependant compréhensible et bien symptomatique. La candidature officielle est passée dans nos mœurs politiques, et l'on sait qu'un mal devenu habituel, par le fait même de l'accoutumance, ne provoque plus la révolte que de rares consciences.

Toutefois, en principe et ouvertement, tous ceux qui s'intéressent à la vie publique protestent contre la candidature officielle. Mais, viennent des élections, nombreux sont ceux qui s'ingénient à en être les bénéficiaires, sauf, au lendemain de leur victoire, à attribuer leur succès à leurs seuls mérites, ou, s'ils sont plus modestes, à la valeur de leur programme ou à la discipline de leurs électeurs. Car la candidature officielle est tellement discréditée en France que personne n'ose plus reconnaître qu'il lui doit son succès. On s'en sert quand on le peut. On ne l'avoue jamais.

De son côté, si le gouvernement prescrit, souvent avec éclat, la neutralité aux fonctionnaires qui le représentent dans les départements, tout le monde sait qu'il exige d'eux des élections favorables à sa politique, qu'il les rend responsables des « mauvais » scrutins. Préfets et sous-préfets ignorent moins que personne que leur dossier administratif est constitué principalement par des notes relatives à leur action électorale. Aussi la préoccupation politique est-elle au

centre de toute leur œuvre administrative. Ils n'oublient jamais qu'ils sont, suivant le mot d'Herriot, « des intendants électoraux. »

II. — Les pratiques actuelles de la candidature officielle

Avec des gouvernements qui prétendent s'abstenir de toute ingérence électorale, on conçoit que les procédés de l'Empire et du ministère de Broglie-Fortou ne soient plus ouvertement mis en œuvre. Aucun ministre n'a plus osé prétendre, après Fortou, que l'affiche blanche est le moyen « le plus simple, le plus loyal et le plus correct » pour désigner aux électeurs le candidat du gouvernement. Les affiches blanches n'ont pas reparu sur nos murs depuis 1877.

Mais ce moyen est-il le seul qui permette de donner à un candidat l'investiture officielle? Nombre d'autres procédés, plus discrets ou plus voilés, mais aussi efficaces, ont été imaginés dans les quarante dernières années.

Une pratique de plus en plus suivie, excellente d'ailleurs à certains égards, est celle du *discours-programme* (1). A la veille d'une élection générale, un Ministre, le Président du Conseil le plus souvent, profitant d'un débat au Parlement, d'une inauguration, d'un banquet, ou de toute autre occasion qu'au besoin il fait naître, formule publiquement l'opinion du gouvernement sur les questions majeures du moment et trace les grandes lignes du plan dont la réalisation doit être immédiatement poursuivie. Ce discours-programme, véritable plate forme électorale, suivant la

---

(1) V. le discours de M. Clémenceau à Strasbourg, avant les élections législatives du 16 novembre 1919.

formule américaine, donne aux élections ultérieures leur terrain et leur sens.

Quand les idées du gouvernement paraissent avoir une répercussion profonde dans le pays, quand le ministère jouit d'une popularité certaine, d'une réelle autorité, les chances des candidats qui peuvent se réclamer de lui en sont singulièrement accrues. Aussi voit-on des hommes aux tempéraments très divers, aux idées antérieurement fort différentes, adopter pourtant avec une ardeur en apparence égale le programme gouvernemental. Ils se déclarent, non seulement prêts, mais les plus aptes à en assurer la prompte réalisation. Avec moins d'éclat, mais non moins d'énergie, ils affirment qu'ils ont avec le gouvernement des rapports aussi étroits que solides et que leur élection serait considérée par le Ministère comme une victoire personnelle.

Ces candidats sont dans leur rôle. En agissant ainsi ils n'outrepassent pas leur droit. Mais ils sont généralement nombreux. Ils le sont trop. Il est donc nécessaire de faire connaître aux électeurs celui dont le succès serait agréable à l'autorité. Cette désignation du candidat officiel, cette investiture donnée à l'un des concurrents au préjudice des autres, pour être occulte, n'en est pas moins effective.

En maintes circonstances on a vu des ministres, se chargeant eux-mêmes de cette mission, aller fort à propos, avant une élection, faire des voyages dans une circonscription en compagnie d'un candidat (1 . Plus souvent les préfets, au cours de tournées nor-

(1) Les ministres opèrent souvent pour leur propre compte. Ces abus ont acquis, en ces dernières années, une fréquence déplorable.

males ou accidentelles, donnent à un homme politique, ou qui veut le devenir, des témoignages publics d'estime, de sympathie, dont les formes, irréprochables en apparence, n'en ont pas moins un effet électoral certain. Par contre, ces mêmes préfets, sans se départir de cette courtoisie de surface qui est de règle dans les relations officielles, excellent à témoigner par des nuances délicates, mais assez perceptibles pour ne pas échapper aux électeurs influents, que l'administration voit avec déplaisir naître telle autre candidature dont le succès lui paraît indésirable.

Sur ce terrain, les moindres indices ont une grande portée. Cette remarque donne un sens profond à ce reproche d'apparence puérile récemment adressé par un député au gouvernement : « Cette collaboration (des parlementaires) avec le gouvernement doit s'exprimer dans la menue monnaie des rapports quotidiens et départementaux par l'étroite collaboration avec les représentants du gouvernement. Mais il y a autre chose : il y a la collaboration cordiale et la bonne entente mondaine. Comment se fait-il que quelques-uns de nos collègues, quand ils arrivent dans leurs départements, ou bien sont ignorés par les préfets et sous-préfets, ou bien sont salués sans courtoisie ? Comment se fait-il qu'il y ait ici ou là des préfets ou des sous-préfets qui ne se soient pas présentés aux élus de la nation ? » (1).

La désignation des candidats officiels aux électeurs garde généralement ce caractère de discrétion qui ne lui enlève pourtant rien de sa netteté. Il n'est pas

---

(1) *Edouard Soulier*, discours à la Ch. des Dép. Séance du 25 octobre 1921. — *Journ. off.* p. 3.663.

sans exemple, cependant, qu'en des périodes de crise politique aigüe, ou lorsqu'il s'agissait d'assurer le triomphe d'un Ministre, voire même d'un homme politique en vue ou d'un attaché de cabinet, gouvernement et préfets ne se soient départis de cette apparente réserve et n'aient désigné leurs candidats avec une sincérité brutale (1). Les radicaux ont adressé ce reproche aux opportunistes; modérés et socialistes l'ont adressé aux radicaux (2). Récriminations vaines, d'ailleurs, et qui n'ont rien changé à des pratiques devenues constantes.

Aujourd'hui comme naguère, avant chaque élection, les préfets sont convoqués à la Place Beauveau. Il est vraisemblable que le Ministre de l'Intérieur ne leur impose pas un voyage pour ajouter un commentaire oral aux circulaires qu'il leur a adressées pour leur prescrire la neutralité. Il est bien connu qu'à ces conférences sont désignés les candidats dont les préfets devront s'attacher à assurer le succès, que de là partent les ordres ainsi que le mot d'ordre à transmettre aux agents inférieurs.

Le préfet et les sous-préfets ont mission d'assurer l'exécution de la volonté gouvernementale en la faisant parvenir efficacement jusque dans les coins les plus reculés du département, en la dirigeant, par des ramifications sûres, jusqu'à l'électeur le plus éloigné.

---

(1) Exemples : la désignation des candidats anti-boulangistes en 1889 et la préparation de l'élection de M. Mandel dans la Gironde en 1919 ainsi que celle de M. François Marsal dans le Cantal en 1920.

(2) V. interpellation de Viviani sur l'élection de Narbonne. Journ. off. du 17 décembre 1898.

Le concours de nombreux maires, pour diverses raisons que nous étudierons plus loin, est entièrement acquis à l'Administration. Dans leur commune, le candidat officiel possède en eux un agent électoral dévoué, influent, dont l'activité est toujours précieuse, parfois décisive, surtout dans les petites communes.

Quand la municipalité est peu sûre ou hostile, le préfet intervient dans l'élection, il fait connaître aux citoyens le candidat officiel, par l'intermédiaire de comités souvent occultes, ou de délégués de l'administration, dont l'existence n'est pas niée, hommes prêts à fournir tous renseignements, à recueillir au besoin les délations, à obéir en tout cas aux ordres de la préfecture. Ces délégués ou « correspondants secrets », sont désignés par le préfet sur les indications d'un comité, d'un journal, ou d'un parlementaire. Ils figurent parfois au conseil municipal, ou, sans aucun mandat, ce sont des isolés, au besoin des fonctionnaires. On sait vaguement autour d'eux qu'ils disposent d'une puissance occulte, qu'ils ont des attaches en haut lieu, qu'il importe d'avoir leur appui si l'on veut obtenir une faveur. Leur existence a été officiellement reconnue en 1904 par Combes, Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur qui a défini en ces termes le rôle de ces agents extra-administratifs : « C'est le notable de la commune qui est investi de la confiance des républicains et qui à ce titre les représente auprès du gouvernement quand le maire est réactionnaire » (1).

S'il fallait en croire M. Olivier Bascou, certainement bien renseigné à ce sujet parce qu'il a été maire,

---

(1) Cité par *Seignobos*. Histoire de la France contemporaine. T. VIII. p. 240.

député et préfet, l'action des délégués serait bien plus étendue que ne l'a dit Combes (1). « Les correspondants sont des seigneurs. J'en ai vu faire trembler un homme auquel les hasards de la politique donnèrent un jour un pouvoir sans limites. Le correspondant est quelquefois placé près du pouvoir, non seulement auprès du maire, mais auprès du préfet. Il est dans leur bureau. Il n'est pas rare qu'il y ait un préfet occulte, surtout dans les petits départements, un chef de division, par exemple, dans les services duquel on a groupé comme par hasard les affaires ayant un caractère politique. Il est le correspondant intime des conseillers généraux, des maires, possède une clientèle. Malheur à qui oserait y toucher! »

Tels sont les organes principaux de cette formidable machine qui entre en mouvement, à l'approche des élections, avec une puissance considérable souvent irrésistible. Il est aisé de comprendre que, grâce à elle, aucun électeur n'ignore à quel candidat vont les préférences du gouvernement, ni quel élu est susceptible de devenir le dispensateur des faveurs administratives.

Tout-puissant déjà avant l'élection, le candidat officiel, à défaut de l'affiche blanche, dispose d'une influence qu'il met au service de sa clientèle politique. Les demandes même les plus justes, les réclamations même les plus fondées restent souvent sans réponse, ou n'obtiennent que des réponses dilatoires ou tardives sans son intervention. Mais il est bien connu qu'apostillées par lui elles sont l'objet de l'examen le plus bienveillant, et que, sans délai, par

(1) *Olivier Bascou*: La guerre et l'anarchie. 1921.

son intermédiaire, les intéressés sont mis au courant des efforts faits pour leur donner satisfaction, ou de l'heureuse issue de leurs démarches.

Les constatations suivantes, croit-on qu'elles aient été faites il y a près de soixante ans, ou que ces lignes rapportent des faits actuels ? « Longtemps à l'avance, l'élu (de l'administration) est investi de ses pleins pouvoirs; il a l'accès des ministres, l'oreille des bureaux, la clef des faveurs ; il ne se donne pas une demi-bourse, un bureau de tabac, une subvention, qui ne passe par son entremise; c'est lui qui reçoit, qui écoute, qui promène les députations du département ; il est la providence visible des paysans grêlés et des anciens militaires. Le temps venu, le préfet le prend par la main, le produit, le présente. Les tournées administratives.... sortes de champs de mai de maires et de fonctionnaires, sont tout à fait propres à cet usage. Les maires sont convoqués, pour affaires communales, à la sous-préfecture : c'est d'élections qu'on leur parle. » (1)

Ces abus ont faussé entièrement la vie administrative du pays. On peut faire application à notre régime de la remarque de Ch. Roussel sur la Restauration (2) « L'administration a été, sous le prétexte sophistique du gouvernement du pays par le pays, subordonnée, soumise aux intérêts électoraux ; toutes les faveurs ministérielles, au lieu de passer par son canal, vont directement aux membres des corps élus, de sorte que la réalité et l'apparence du pouvoir n'appartiennent qu'à eux ». On a même commis l'im-

(1) *Jules Ferry* : Les élections de 1863. p. 60.

(2) *Ch. Roussel.* La candidature officielle sous la Restauration. (Rev. pol. et parl. février 1899. p. 367.

prudence de nommer ou de déplacer des préfets sur la demande des députés ou des sénateurs du département que ceux-ci représentent, de sorte que nombre de ces fonctionnaires se sont considérés comme les créatures des membres du Parlement, et non pas seulement comme les agents de l'Etat, aussi ont-ils travaillé pour le compte de leurs patrons.

On ne peut pas dire, malheureusement qu'il n'y ait que spirituelle fantaisie dans ces lignes de Paul Boncour : (1) « à la fois esclave et souverain, domestique et despote, le député fait les commissions de ses électeurs et les fait trembler. Comme il a servi tous les ministères, ceux-ci l'ont servi, comme il n'était pas sûr, ils l'ont bien servi pour le mieux garder, et les services rendus lui ont fait une situation solide. Pas un cantonnier qui ne soit placé par lui, pas un facteur qui ne soit à ses ordres, pas un instituteur qu'il n'ait menacé d'un déplacement d'office, pas un détour des ministères qui ne lui soit connu ; il est familier avec les huissiers, hautain avec les chefs de bureau ; les ministres l'exècrent mais ils lui donnent raison, car il a le bulletin capricieux et la sollicitation tenace ».

Il ne faudrait pas exagérer cependant la portée de notre pensée. Nous ne disons pas que les interventions politiques soient toujours indispensables pour que les administrations publiques accomplissent leur devoir à l'égard des particuliers. Mais tout le monde sait à quel point une lettre, une démarche d'un candidat de demain bien en cour à la Préfecture ou au Ministère rend plus aisé, plus rapide et plus efficace le fonctionnement des services administratifs à l'égard des

---

(1) *Paul Boncour*. Cité par H. Chardon. L'administration de la France p. 68.

simples citoyens, comme à l'égard des services administratifs. C'est ce que voulait dire un député à qui ses fonctions antérieures ont permis de voir du dedans et de près les hauts milieux administratifs et politiques ainsi que l'étroitesse des rapports qui les unissent, quand il parlait de « ces commodités qu'apporte dans la vie locale de tous les jours, de tous les instants, le commerce intime du pouvoir. » (1)

Par ces divers moyens, qu'un administrateur habile sait employer avec discernement, sans qu'il soit possible de reprocher au gouvernement ni à ses agents de s'être départis de la neutralité électorale, sans que l'intervention du pouvoir puisse être formellement prouvée, le candidat officiel bénéficie cependant d'une investiture qui, pour être occulte, n'en est pas moins réelle, bien qu'elle ne soit pas toujours efficace.

* * *

La puissante organisation que Napoléon a, non pas créée, mais solidement assise en France, rend possible et facile une pression électorale non négligeable en faveur des candidats du gouvernement. Assurer l'autorité du Prince sur ses sujet : tel était le rôle de l'administration pour Napoléon ; tout notre système administratif repose encore aujourd'hui sur cette base. « S'il n'y a plus un souverain qui doive se donner pour mission de veiller au bien de ses sujets tout en assurant sur eux son autorité, il y a toujours un Prince : c'est le ministre qu'il faut maintenir en place, c'est le parlementaire dont on veut assurer la réélection ». (2)

---

(1) *André Tardieu.* Discours à la Ch. des Dép. Séance du 25 oct. 1921. Journ. offi. p. 3676.

(2) *Probus.* La plus grande France.

Ainsi l'activité administrative qui devrait s'exercer uniquement sur le terrain fixé par les lois et les réglements en vigueur, en vue de la meilleure gestion de la chose publique, se trouve détournée abusivement vers des fins politiques qui devraient lui rester totalement étrangères.

Le temps n'est plus, sans doute, où les fonctionnaires de tous ordres recevaient une consigne électorale dont l'exécution était rigoureusement contrôlée et sanctionnée. Leurs chefs ne leur remettent plus un bulletin et ne s'assurent plus qu'ils le déposent dans l'urne ; personne ne leur demande actuellement d'user en faveur de telle candidature de l'influence qu'ils doivent à leurs fonctions. Mais les dossiers politiques des fonctionnaires ont-ils cessé d'exister ? S'ils subsistent, n'en est-il tenu aucun compte au bénéfice ou au préjudice des intéressés ? Peut-on dire que les notes professionnelles constituent le seul élément dont il soit tenu compte dans une carrière administrative ? que toutes les distinctions accordées, tous les avancements, sont exclusivement déterminés par les propositions des chefs hiérarchiques et motivés uniquement par des considérations techniques ?

Il suffit de se souvenir, pour répondre à ces questions, que si nos administrations d'Etat ont à la tête de leurs services des Conseils supérieurs et des Directeurs qui représentent à peu près l'élément professionnel, tous les pouvoirs réglementaires ainsi que toutes les nominations et mutations sont réservés à un chef responsable, le Ministre, qui est un homme politique dont le sort est aux mains du Parlement, c'est-à-dire qu'il est sous la dépendance étroite, sous le contrôle permanent d'hommes politiques.

Ceux-ci, naturellement soucieux d'assurer leur réélection, et n'ignorant pas les répercussions électorales du moindre acte administratif, interviennent auprès du Ministre pour obtenir la décision la plus favorable à leurs intérêts électoraux, laquelle n'est pas toujours la plus conforme au bien public.

Nous reconnaissons volontiers que cette vue, que nous croyons exacte, ne correspond guère aux affirmations gouvernementales relatives à la neutralité électorale de l'administration. En voici la forme la plus récente, mais non la plus éloquente (1). « Les opérations électorales doivent se passer en dehors d'elle (de l'administration), au-dessus d'elle, et doivent se poursuivre dans le respect de l'indépendance et de la dignité des électeurs.

« D'ailleurs, cette action administrative, comment déterminerait-elle des effets sérieux, alors que le personnel des fonctionnaires n'est pas dans le pouvoir discrétionnaire du gouvernement, qu'il a aujourd'hui les garanties que vous lui connaissez et qu'il sait que nous ne devons lui demander, avec une correction indispensable d'attitude, que le strict accomplissement de son devoir professionnel. »

A cette déclaration, un interrupteur a fait une réponse parfaite dans sa brièveté : « Ne nous prenez pas pour des enfants ! »

Cette intervention continuelle de la politique ou plutôt des hommes politiques, dans la vie administrative, est destructive de l'indépendance électorale de nombreux fonctionnaires persuadés, non sans

---

(1) Discours de M. Marraud. Min. de l'Int. (Interpellation Ybarnégaray. Séance du 24 juin 1922. *Journ. off.* 25 juin 1921 p. 2901.

quelque raison, que le succès de leur carrière est plus sûrement procuré par des amitiés puissantes, par la reconnaissance d'un élu, que par un dévouement souvent méconnu à la tâche professionnelle.

* * *

Il nous reste à montrer comment s'exerce la pression administrative sur les élections, comment elle agit à la fois collectivement sur l'ensemble d'une circonscription, et individuellement sur de nombreux citoyens.

Le cadre des élections est actuellement la commune, le canton ou le département, toutes unités administratives qui ont, sinon un budget, tout au moins une vie, des intérêts, placés sous la dépendance du pouvoir central représenté sur place par le préfet et les sous-préfets.

« L'intervention de l'Etat dans les affaires du département et de la commune est un fait si connu, si habituel, que personne n'y prend plus garde, et que le plus grand nombre ne conçoit pas qu'il puisse en être autrement. » (1). La loi du 5 avril 1884, sur l'organisation communale, et celle du 10 août 1871 sur l'organisation départementale créent, en faveur de l'Etat un véritable droit de tutelle administrative du département et de la commune. Elle est exercée, suivant les cas, par le Gouvernement, par le Parlement ou par le préfet, c'est-à-dire par des autorités plus politiques qu'administratives.

Il n'est pas douteux que cette tutelle peut être défendue théoriquement par des raisons excellentes,

---

(1) *Cavaillès*, dans Revue politique et parlementaire. N° du 10 janvier 1906. p. 98.

mais l'étude de la vie locale révèle qu'elle n'est pas exempte, dans la pratique, d'inconvénients souvent graves. Par des retards calculés, des exigences souvent injustifiées, des interventions gênantes, le tuteur peut rendre la tâche des conseils municipaux et des conseils généraux désagréable et difficile. Il lui est possible d'exercer contre une circonscription qui a mal voté de véritables brimades. Il peut aussi, à l'inverse, aplanir bien des difficultés pour les communes ou les départements qu'il lui plaît de favoriser, donner une solution rapide aux affaires qui les concernent, leur apporter parfois une aide financière souvent indispensable et toujours appréciée.

Sans doute, le gouvernement ou son représentant n'interviennent plus cyniquement dans les élections en déclarant aux citoyens : si vous votez pour mon candidat, vous pourrez compter sur ma bienveillance agissante, mes faveurs vous seront acquises. Mais est-il sans exemple que des candidats au Conseil municipal, au Conseil général, à la Chambre des députés ou au Sénat aient affirmé publiquement, parfois par affiches, que leur élection était le seul moyen pour attirer sur la circonscription la manne des faveurs administratives ? Il n'est pas rare surtout de l'entendre soutenir par leurs agents électoraux ou de le lire dans les journaux qui les défendent. Combien de fois a-t-on assisté à ce spectacle : « Un conseiller d'arrondissement déclare dans une réunion publique : M*** n'est pas candidat officiel (à la députation), mais il est candidat du gouvernement, et nous n'obtiendrons que par lui les faveurs administratives nécessaires » (1).

(1) Cité par Jaurès. Discussion de l'élection de la 1re circonscription d'Albi. *Journ. off.* du 8 sept. 1893.

Sans qu'on en puisse découvrir la cause ailleurs que dans des motifs politiques, on constate que tous les Français ne sont pas égaux devant les décisions administratives. L'exemple suivant est d'hier (février 1922). La chasse « à la repasse » de la pie de mars (merle à plastron) est interdite depuis plusieurs années dans tous les départements sans exception. Elle a été cependant autorisée en mars et avril 1922 dans les Hautes-Pyrénées à la demande d'un député à qui le Ministre de l'Agriculture a voulu accorder ce qu'il appelle lui-même « un régime de faveur ». Les journaux de ce département où les chasseurs sont autorisés à détruire « un utile auxiliaire de l'agriculture » suivant les propres termes de la lettre ministérielle, annoncent la nouvelle à leurs lecteurs sous le titre : «une heureuse intervention de M. A. F. » (ici le nom d'un député gouvernemental du département).

Ces faveurs affectent des formes si diverses que nous renonçons à les énumérer : elles sont d'ailleurs bien connues. Subventions accordées pour des travaux d'utilité publique, création d'une cabine téléphonique ou d'un poste de facteur-receveur, établissement d'une voie ferrée, répartition des troupes dans les garnisons : tout, depuis la concession d'une photogravure destinée à décorer la salle d'une mairie de village jusqu'aux travaux d'aménagement d'un grand port, devient l'occasion de marchandages politiques et se transforme en primes électorales. Les considérations d'intérêt général, qui seules devraient compter, sont trop souvent perdues de vue pour le plus grand préjudice de la moralité du corps électoral, ainsi que des finances publiques.

Ces actes de corruption collective sont pratiqués de préférence dans des circonscriptions pauvres, où la

vie politique est peu développée. On peut ainsi déplorer l'existence, dans notre démocratie, de véritables *bourgs pourris*. La préparation administrative de certaines élections législatives ou sénatoriales par ces moyens a donné lieu, même depuis la guerre, à de véritables scandales.

Il est également possible au pouvoir d'exercer en faveur de ses candidats, sur de nombreux électeurs, une action individuelle puissante. « La corruption, constate M. Duguit (1) est le grand vice des démocraties... Notre démocratie française moderne n'y a point échappé. Il est malheureusement certain qu'un trop grand nombre d'élections sont dues à la corruption par l'argent, et aussi à une corruption plus subtile, plus difficile à saisir et à réprimer, la corruption par la promesse ou la concession de places et de faveurs » (2).

Les distinctions honorifiques, particulièrement nombreuses dans notre pays où on en compte plus de soixante, sont, aux mains du gouvernement, une excellente monnaie électorale (3). Ces *hochets*, comme les ap-

(1) *L. Duguit* : Traité de droit constitutionnel. T. II. p. 232.

(2) Nous ne dirons rien de la corruption électorale par le moyen des fonds secrets. Contrairement à une opinion très répandue, nous pensons qu'elle est d'importance négligeable, en raison de la modicité des crédits ouverts au Ministre de l'Intérieur (1 million 500.000 francs au budget de 1922).

(3) D'un rapport lu par M. Raynaldy le 21 février 1922 à la Commission de législation civile, il résulte qu'à cette date, depuis l'armistice, 95.000 décorations de la Légion d'honneur avaient été accordées, dont 23.000 pour services civils. 11 demandes de promotions exceptionnelles pour les conseils municipaux, les médecins de campagnes, etc. étaient déposées. Elles représentaient encore un millier de décorations.

pelait Napoléon 1er, rendent parfaitement dociles aux suggestions politiques de l'administration les milliers de postulants qui les sollicitent sans autres titres que cette docilité même. S'il est permis de trouver ridicule ce goût immodéré des Français pour les décorations, on est bien obligé de constater qu'il donne au gouvernement un puissant levier électoral en lui fournissant le moyen de gratifier certains citoyens d'une faveur que ceux-ci considèrent comme un avancement au choix.

La nomination à de très nombreuses fonctions permet aussi aux préfets et aux ministres de provoquer ou de récompenser des services électoraux. Le recrutement des agents de la plupart des administrations publiques est livré, le plus souvent, à l'arbitraire gouvernemental, et l'on sait quel genre de mérites récompense trop communément une nomination à un poste de cantonnier, de facteur, de receveur-buraliste, voire de préfet ou de trésorier-payeur général.

Tour à tour aussi les lois d'encouragement à l'agriculture, à la mutualité, à l'épargne, aux assurances contre la grêle, contre la mortalité du bétail, au crédit agricole, deviennent l'objet de primes politiques (1). Il en est de même des secours accordés à l'occasion d'une calamité publique, quand une inondation ou une grêle ont ravagé une contrée. « Qu'on ne s'y trompe pas, depuis quelques années, le nombre des faveurs dont dispose le pouvoir s'est considérablement étendu. Les Chambres s'en sont mêlées. Les députés n'ont pas hésité à voter toutes sortes de sub-

(1) V. la discussion de l'élection contestée de G. Leygues à Villeneuve-sur-Lot. *Journ. off.* du 20 juin 1898.

ventions, sachant bien qu'ils frappaient une monnaie électorale » (1), qu'il créaient le moyen de corrompre individuellement de nombreux citoyens.

Dès lors, est-il exagéré de prétendre qu'il n'y a pas égalité entre les candidats qui ont à leur service la formidable puissance de l'Administration avec ses ramifications infinies, et ceux qui sont livrés à leurs propres forces quand ils ne sont pas traités comme de véritables parias ? Il n'y a plus d'affiche blanche en faveur des candidats privilégiés, mais l'action administrative est suffisamment efficace pour leur assurer l'avantage d'une nombreuse clientèle.

Ainsi se trouve méconnu le bean principe formulé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (art. 6) : « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux (de la loi) sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

La moralité publique et la santé du corps social souffrent également des détestables pratiques de la candidature officielle.

III. — Les résultats

Aucun doute n'est possible au sujet des ravages exercés par la candidature officielle sur une foule de consciences qui s'abaissent à des capitulations, se compromettent en des marchandages, prennent l'habitude de se vendre, et subissent toutes les déchéances que la corruption entraîne avec elle.

---

(1) G. *Picot* : La liberté électorale. Revue des Déux Mondes du 1er février 1906. p. 543.

Il est plus difficile de préciser le degré d'efficacité électorale de cet abus. Avec le secret du vote enfin réalisé, l'anonymat des suffrages est absolu. On est donc réduit à des hypothèses quand on apprécie les résultats d'une élection.

Mais il n'est certainement pas trop risqué d'affirmer que l'intervention administrative peut exercer, dans des cas malheureusement trop nombreux, une action décisive. On sait, en effet, que la majorité est réduite souvent à un chiffre infime, et que le déplacement d'un petit nombre de voix, quelquefois de deux seulement, suffirait pour changer le résultat de l'élection.

Dans ces conditions, l'action administrative, dont on n'exagère sûrement pas les effets en disant qu'elle est capable d'apporter à un candidat plusieurs dizaines au moins de suffrages, même dans les circonscriptions où l'éducation politique et l'esprit d'indépendance sont le plus développés, parvient à jouer dans l'élection un rôle capital. Elle donne à son candidat les quelques voix nécessaires pour lui assurer le succès.

Le faible chiffre auquel nous évaluons, pour les nécessités de la démonstration, l'apport des voix dû à l'action administrative, est fort au-dessous des contingents communément admis. Le député Noirot disait, lors de la vérification des pouvoirs après les élections législatives de 1877 : (1) « La pression officielle vaut mille voix aux candidats en faveur de qui elle s'exerce ». Clémenceau lui répondait : « La candidature officielle peut être plus ou moins nuisible. Suivant

---

(1) Cité par Denis (Landes). Chambre des Députés. 4 juillet 1898. *Journal officiel* p. 1917.

les arrondissements, elle peut apporter 1000 voix dans l'un, 2000 dans l'autre, 3000 ailleurs... que sais-je ? ».

Trop souvent, par suite, les consultations électorales manquent de sincérité. Les assemblées ainsi recrutées ne sont qu'une représentation faussée de l'opinion et des volontés des citoyens dont elles n'émanent qu'en apparence.

Le manque d'harmonie qui en résulte entre les élus et leurs commettants n'est pas sans présenter de graves inconvénients qui suffiraient à justifier, à défaut de toutes considérations morales, une répression sévère de la candidature officiellle.

Avant d'indiquer de quelle manière il serait possible, sinon de mettre fin à l'intervention gouvernementale dans les élections, du moins de la rendre plus difficile et moins efficace, nous croyons utile d'étudier les formes que revèt la candidature officielle dans certains pays étrangers où elle est pratiquée, et d'examiner les résultats qu'elle donne dans des milieux politiques fort différents entre eux et différents aussi du nôtre.

De ce rapprochement découlent, on le verra, des renseignements précieux.

CHAPITRE III

La candidature officielle dans quelques pays étrangers

I. — En Espagne

Le système constitutionnel espagnol a été très justement caractérisé par un des publicistes les plus éminents de la Péninsule, M. Joaquin Costa (1) : « Ce n'est pas le régime constitutionnel parlementaire, tel qu'il fonctionne en Angleterre ou en Belgique... Ce n'est pas non plus le régime constitutionnel pur ou représentatif, comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, puisqu'en Espagne il n'y a pas de séparation de pouvoirs et que tous sont dans la main de l'Exécutif. Ce n'est le régime constitutionnel d'aucun autre type, puisque *les Cortès ne sont pas élues, mais nommées*, alors même que leur nomination est déguisée sous le nom d'élection. C'est un régime bâtard sans classification possible ».

En Espagne, la candidature officielle est toujours mise en œuvre aux élections législatives. Elle pré-

(1) *Joaquin Costa* : Cité par *Angel Marvaud*: L'Espagne au XX[e] siècle p. 34.

sente dans ce pays des particularités originales dont le cynisme ingénu est pour l'étranger, mais pour l'étranger seulement, un objet de stupéfaction.

Les formes du gouvernement parlementaire fondé sur le suffrage universel ont été introduites en Espagne par les Constitutions de 1869 et du 30 juin 1876, ainsi que par les Lois électorales du 26 juin 1890 et du 8 août 1907. Mais en présence du manque de préparation du peuple espagnol à la pratique du régime constitutionnel, de son indifférence totale à l'égard des affaires publiques, même dans les classes moyennes, pourtant honnêtes et éclairées, les institutions politiques ont toujours fonctionné, sous le couvert du suffrage universel, indépendamment de son intervention réelle.

Le choix des députés est fait dans les bureaux ministériels, aussi bien celui des membres de l'opposition que celui des membres de la majorité. (1) Le Ministre de la *Gobernacion* dresse la liste des candidats à élire, des *encasillados*, comme on les appelle, puis il l'adresse aux Gouverneurs civils, chargés de les faire proclamer avec le concours des Alcaldes et des Caciques. Il serait possible au gouvernement de ne laisser aucun siège à ses adversaires. Mais la tradition constante est de faire une place à l'opposition, par courtoisie bienveillante à l'égard de ceux qui peut-être demain seront les maîtres à leur tour, ou bien encore parce que le Pouvoir du jour considère qu'une opposition est indispensable dans un Parlement, surtout comme source de cohésion pour la ma-

(1) *Adolfo Posada* : Estudios sobre el regimen parlamentario en Espana. p. 64.

jorité. Ainsi toutes les opinions, jusque dans leurs nuances les plus indécises, et même les partis antidynastiques, sont représentées aux Cortès. « Elles n'y viennent pas de leur propre vigueur, mais on doit les y traîner par force en violentant pour ainsi dire les électeurs ». (1)

Les gouverneurs sont chargés d'assurer, dans leur province, le succès des candidats officiels. *El senor gobernador* a des attributions principalement électorales : il est l'agent de liaison entre le gouvernement qui désigne les candidats et les alcaldes et les caciques chargés, par des moyens à eux, de faire l'élection.

Le caciquisme a été élevé en Espagne à la hauteur d'une véritable institution nationale. Il a des organes permanents, réguliers, parfaits, qui fonctionnent impeccablement sur un ordre parti de Madrid. « Le cacique ou politicien de clocher, écrit A. Posada (2), est ce personnage qui, possédant dans sa localité quelque influence réelle, beaucoup d'audace et peu de scrupules, compte sur l'appui absolu du Gouverneur et du Ministre. Cela lui suffit: grâce à la centralisation administrative et à l'infinité d'expédients dont dispose un pouvoir exécutif absorbant, le cacique arrive à jouir d'une telle puissance qu'il n'y a qu'un autre cacique dans la même localité et avec les mêmes appuis qui peut le vaincre, à la faveur d'un changement de gouvernement ».

Au-dessous des caciques, dont l'action s'étend parfois sur toute une province, il y a dans les villes et jusque dans les moindres villages de petits tyrans

---

(1) *P. Périssé*, Les élections législatives en Espagne. p. 151.
(2) *A. Posada*, op. cit. p. 38.

locaux, — *tiranuelos*, — qui font les élections. Par eux se trouve réalisée la conciliation, en apparence impossible, du fonctionnement du suffrage universel et du vote obligatoire, inscrits dans les lois, avec l'existence d'un corps électoral en majeure partie composé d'illetrés totalement inaptes à l'action civique.

L'indifférence presque absolue du pays en matière politique, l'absence de forces électorales organisées, assurent la durée de cet étrange organisme qu'est le caciquisme. M. Maura le considère comme « indispensable à la vie nationale; seul il peut sauver l'Espagne de l'anarchie » (1), a-t-il affirmé. Tous les Espagnols ne partagent pas cette opinion. Moret a flétri cet « ennemi mortel », que l'éminent professeur Azcarate a qualifié de « féodalisme d'un nouveau genre, cent fois plus répugnant que le féodalisme guerrier du moyen-âge » (1).

Quoi qu'il en soit, le caciquisme ne paraît pas près de disparaître.

Il introduit dans les opérations électorales en Espagne des pratiques incroyables qui, assurées d'une entière impunité, font de la fraude publiquement étalée le moyen ordinaire de désignation des députés. Le gouvernement et les élus sont complices des abus électoraux qui accompagnent chaque consultation du suffrage universel.

L'ingéniosité des caciques et des alcaldes fraudeurs est prodigieuse (2). Sur les listes électorales, malgré les prescriptions de la Loi du 8 août 1907, les morts, les absents, même des individus imaginaires, figurent en nombre imposant, tandis que n'y sont pas inscrits

(1) Cité par Marvaud, op. cit. p. 38.

(2) V. P. *Périssé*, op. cit. pp. 140 et suiv.

des électeurs bien vivants et présents, lesquels d'ailleurs n'en ont cure.

Les Alcaldes ou leurs adjoints (tenientes de alcalde, présidents des bureaux électoraux, ne se font pas scrupule, tels les maires français en 1852, de changer l'heure du scrutin, ni de lire à haute voix, lors du dépouillement, des noms autres que ceux écrits sur les bulletins de vote.

Une pratique incroyable, dont l'usage est très fréquent à la campagne, mais qu'on a vu employer même à Madrid, est celle des votes en blanc, *(actas en blanco)*. Elle consiste à rédiger un procès-verbal parfaitement régulier dans toutes ses parties, dûment signé par tous les membres du bureau de vote, mais sur lequel le nombre des voix obtenues par chaque candidat est laissé en blanc. Le gouvernement se charge de remplir ces blancs suivant les besoins. M. Périssé affirme que l'on a fait quelquefois entrer en compte des voix obtenues par des candidats dans des municipios (communes) inexistants! Dans des cas désespérés même, on a assisté à l'intervention de bandits de grand chemin qui pénétraient, au moment où les gendarmes venaient opportunément d'en être éloignés, dans certains villages, pour forcer la main à des caciques indociles et les obliger à prêter leur appui au candidat officiel. « Ce sont là des scènes auxquelles on peut assister surtout en Andalousie.» (1)

Dans ces conditions, une surprise électorale n'est guère facile. Le candidat officiel, (l'on sait que l'opposition a son contingent comme les amis du gouvernement), le candidat *encasillado* est presque toujours élu.

---

(1) Marvaud *op. cit* : p. 42.

Mais si, par impossible, parvient à triompher un candidat qui ne figure pas sur la liste préalablement dressée par le Ministre, deux barrières se dressent devant lui. C'est miracle s'il parvient à les franchir.

Il lui faut d'abord, en effet, faire légitimer son élection par la Commission de vérification, présidée par un magistrat, c'est-à-dire, en Espagne, par un fonctionnaire parfaitement docile aux suggestions du gouvernement, et surveillé étroitement par le cacique.

Si le candidat indesirable triomphe de cette première difficulté, il risque fort d'être invalidé, à son arrivée aux Cortès, par la Commission chargée d'examiner les élections contestées, car cette Commission est élue par la Chambre, ou plus exactement par la majorité ministérielle, qui n'accepte que les encasillados (1). Par contre, ceux-ci sont toujours validés, même s'ils ont bénéficié, sans contestation possible, des manœuvres frauduleuses les plus éhontées.

« La souveraineté réside essentiellement dans la nation, de laquelle émanent tous les pouvoirs », proclame la Constitution de 1869 (art. 32). Les Espagnols ont le suffrage universel, avec vote obligatoire. Peut-on dire pourtant que depuis l'établissement du régime parlementaire en Espagne les élections aient jamais reflété, à un degré quelconque, l'opinion véritable du pays ? Viciées par la pratique de la candidature officielle que nous avons décrite à grands traits, elles sont l'œuvre des gouverneurs et des caciques, « un compromis entre le pouvoir central et les politiciens de métier ». (Marvaud). M. Maura le reconnaissait dans un discours prononcé à Valla-

(1) D'après *Cazalla* : El atraso de Espana (Valence 1910). p. 108.

dolid en 1902 : « Les Cortès ne se considèrent pas comme la vraie représentation du pays », disait-il.

C'est ainsi qu'un régime est empoisonné à sa source par la négation des principes démocratiques dont il se réclame, et par la pratique d'un système électoral qui, grâce à l'indifférence des citoyens, assure le succès des candidats du gouvernement par la pression administrative.

La France aussi a connu, durant le Second Empire et en 1877, — elle connaît encore le mal de la candidature officielle. Mais, plus heureuse que l'Espagne, elle a toujours ignoré la lèpre du caciquisme.

Ce qui a rendu possible l'établissement en Espagne de ce singulier régime, c'est l'inconscience politique du peuple espagnol, son impuissance à faire abstraction des intérêts particuliers pour s'élever jusqu'à la conception des intérêts généraux de la nation, ainsi qu'à s'organiser en grands partis qui seraient seuls capables de dégager les gouvernements de la funeste tutelle des caciques et de leur permettre de travailler utilement au bien public. Mais c'est aussi, il importe de le noter, la toute-puissance d'une administration centralisée dont l'action déborde abusivement sur le terrain de la politique.

Mme E. Pardo Bazan l'a fort bien vu (1) : « A mon avis, le parlementarisme et l'oligarchie qui en dérive ne sont des herbes mauvaises qu'à cause du terrain qui les produit. Ici elles sont pires qu'ailleurs parce que notre état général est pire.

---

(1) *Mme E. Pardo Bazan* dans Enquête publiée par la Section des Sciences historiques de l'Athénée de Madrid (1912).

II. — La candidature officielle en Angleterre

En Angleterre, disait Thiers en 1864, le gouvernement « est un parti qui est arrivé au pouvoir. » Ce mot est plus vrai aujourd'hui qu'il ne l'était au moment où il fut prononcé. Aussi voyons-nous le gouvernement anglais intervenir ouvertement dans les élections, et pratiquer une candidature officielle aussi loyale qu'elle est énergique. Malgré cela, la démocratie anglaise est organisée de telle sorte que l'action gouvernementale sur les élections peut s'exercer, non seulement sans compromettre l'indépendance des électeurs, mais encore qu'elle apparait comme une condition nécessaire de la clarté et de l'efficacité des consultations politiques du pays.

Le Ministère dispose en Angleterre de pouvoirs très étendus. On sait que dans ce pays, suivant la formule bien connue, « le roi règne, mais ne gouverne pas. » Aucune intervention directe du roi dans les affaires publiques ne serait tolérée par l'opinion. Le souverain, d'ailleurs, se prête avec autant de bonne grâce que de tact au rôle que lui impose, non la lettre de la Constitution, mais un long usage. Il lui est impossible de faire une politique conforme à ses caprices, à ses volontés, à ses ambitions personnelles, ou qui s'inspire de raisons dynastiques.

La Chambre des Communes, il est vrai, peut, en principe, faire et défaire les Ministères ; mais, pratiquement, elle a cessé d'user de ce droit depuis 1870. En fait, le Cabinet mène la Chambre, comme l'a établi Hilaire Belloc (1). Il y a très peu d'exemples de

(1) *V. Hil. Belloc* : Système des partis.

refus des Communes de se ranger, dans leurs discussions, à l'avis du Gouvernement. Cela ne veut pas dire que le peuple anglais ait abandonné le contrôle de la gestion de ses propres affaires, ni qu'un absolutisme de cabinet se soit substitué à l'ancien despotisme royal. Il ne s'agit pas en effet d'abdication du Parlement, mais d'un compromis nécessité par les conditions nouvelles de la vie politique. « Plus la tâche du Parlement devient lourde, plus l'œuvre de réforme à laquelle il s'est voué requiert d'attention, de temps, de compétence, et plus il se sent disposé à ne rien faire qui vienne entraver l'action persévérante ou délicate, ou ébranler le crédit de ces spécialistes que tendent à devenir les ministres modernes. Même au prix de quelques sacrifices d'amour-propre il a vu, — et c'est son honneur, — de combien de piétinements se paye en d'autres pays l'exercice trop jaloux de prérogatives analogues aux siennes (1). »

Cette discipline consentie est facilitée par la forte organisation que les partis anglais ont su conserver depuis le commencement du 18e siècle. Au fond, deux blocs politiques se font face en Angleterre. Sous des noms divers : whigs et tories au 18e siècle, conservateurs et libéraux au 19e, unionistes et radicaux au 20e, on retrouve toujours deux grandes forces qui tendent, l'une à la consolidation, l'autre à la transformation de l'ordre établi. Un seul tiers-parti a été viable, c'est le parti irlandais. Mais il n'a jamais eu de politique générale, et il a disparu quand le problème irlandais a été résolu. Quant au parti ouvrier qui occupe aux Communes, depuis 1906, une place

(1) *Edouard Guyot.* L'Angleterre, p. 27.

non négligeable, les circonstances ont tendu à faire de lui, jusqu'ici, l'aile gauche du parti radical.

Investis de pouvoirs très étendus, chargés par là même d'une lourde responsabilité, les Ministres anglais n'hésitent pas dans les circonstances graves à faire directement appel au jugement de la nation. Ils sont alors les avocats de leur propre cause et leurs membres mènent en personne la bataille électorale. C'est ce que l'on vit au moment de la crise constitutionnelle de 1909-1911. Aussi relaterons-nous brièvement cet épisode caractéristique de la vie politique de l'Angleterre.

Mais, même à l'occasion du renouvellement de la Chambre des Communes, le Gouvernement ne reste pas neutre : il pratique au contraire une candidature officielle dont les élections de 1918 nous offrent l'exemple le plus récent. Il est en parfaite conformité, d'ailleurs, avec les traditions politiques du peuple anglais. Nous étudierons sommairement les élections de 1918.

Le budget de 1909 provoqua une véritable révolution constitutionnelle. Il fut le point de départ d'un conflit à peine moins dramatique que celui qui mit face à face le roi et le Parlement au dix-septième siècle (1). Ce budget, dont l'auteur était Lloyd George, frappait les propriétaires de trois impôts nouveaux dont un atteignait la plus-value du sol, plus-value dont l'Etat revendiquait le cinquième. Il inaugurait ainsi une politique financière qui parut aux conser-

(1 V. sur ce conflit : *Esmein* : Droit constitutionnel, etc., 6e édition pp. 184 et suiv. ; *Ed. Guyot* : l'Angleterre, chap. IV pp. 158-201 ; *Ph. Milllet* : La crise anglaise.

vateurs fort dangereuse par les développements indéfinis dont elle paraissait susceptible. Une fois admise la distinction entre revenus gagnés et revenus non gagnés, qui pouvait prévoir, disaient les conservateurs, où s'arrêteraient l'immixion de l'Etat et ses prélèvements sur la fortune des particuliers? N'y avait-il pas lieu de craindre que de la taxation, l'Etat ne passât un jour à la confiscation ?

Le 30 novembre 1909, par 350 voix contre 75, la Chambre des Lords rejetait le projet de budget, et réclamait une consultation nationale par le vote de la motion Lansdowne : «Cette chambre (les Lords) estime qu'elle n'est pas justifiée à donner son assentiment à ce bill (le budget) jusqu'à ce qu'il ait été soumis au jugement de la nation.» Derrière l'aristocratie foncière se rangèrent immédiatement les Rotschild, les Joicey, les Revelstoke, les financiers et les barons de l'industrie et du commerce qui craignaient que les radicaux n'aient pas plus de respect pour leurs grands-livres que pour les clôtures de la grande propriété terrienne.

La Chambre des Communes fut dissoute le 10 janvier 1910, et la lutte s'engagea. La question posée était très nette. Elle fut présentée ainsi aux électeurs : si les radicaux et leurs alliés revenaient en majorité, non seulement le budget entrerait immédiatement en application, mais un texte serait soumis au Parlement pour assurer définitivement la prépondérance de la Chambre élue, en matière financière. « Nous demanderons les pouvoirs nécessaires pour que soit inscrite sur le *Statute-Book* la reconnaissance explicite et complète qu'il est hors du pouvoir de la Chambre des Lords de s'immiscer à aucun degré, d'une manière ou dans une intention quelconque, dans les affaires financières de la nation », déclarait M. Asquith à l'Albert Hall le 10 décembre.

La lutte fut menée de part et d'autre sans ménagements, on peut même dire avec une violence dont les élections offrent peu d'exemples en Angleterre. Le Chancelier de l'Echiquier, Lloyd George, se signala particulièrement par sa fougue. Il attaqua avec véhémence ces Lords dont « le seul titre était d'être les premiers-nés de gens qui avaient aussi peu de titres qu'eux-mêmes. » Un à un il prenait à partie, dans des réunions tenues sur tous les points du Royaume-Uni, les chefs de l'opposition, lord Lansdowne, Lord Curzon, Lord Cromer, Lord Milner (1). « Celui-là, disait-il, a un génie particulier pour mener pays et institutions à leur ruine. »

De leur côté, les conservateurs s'exprimaient sur le compte des radicaux en termes peu mesurés. Les épithètes de voleurs et d'usurpateurs étaient lancées dans les réunions publiques ; elles s'étalaient sur les murs.

La campagne, durement menée par les deux partis, valut aux Unionistes un gain de 105 sièges, mais la coalition radicale-irlandaise-travailliste gardait une importante majorité de 124 voix.

L'obstination des Lords, leur refus de voter le projet du Gouvernement, rendit nécessaire un nouvel appel au pays. La Chambre fut de nouveau dissoute, et les élections de décembre 1910 donnèrent, à quelques unités près, les même résultats que celles de janvier 1910 : la nouvelle majorité était passée de 124 à 126 voix.

Répondant à l'appel énergique et direct du gouvernement, dont les membres avaient multiplié les

(1) Ces deux derniers ont été depuis ministres dans le cabinet Lloyd George.

efforts au cours de ces deux campagnes électorales, les électeurs avaient donné un nouvel avis très net sur le conflit entre les Lords et le Ministère. Sagement, comme il est d'usage en Angleterre, le 10 août 1911, la Haute Assemblée capitula. Les décisions des Communes en matière fiscale et législative n'eurent plus à craindre désormais l'hostilité des Lords.

Ce n'est pas seulement quand une question vitale pour le pays est posée que le gouvernement anglais intervient aussi activement. Toutes les élections, en Angleterre, se font sur un programme élaboré par le Cabinet, dont les membres se réservent de mener la bataille électorale, à côté des hommes désignés par eux comme candidats, pour soutenir leurs idées. Cette intervention gouvernementale, cette candidature officielle si énergique et si loyale à la fois s'est révélée une fois de plus, mais dans des circonstances nouvelles, lors des élections législatives de decembre 1918 (1).

Pendant la guerre, l'Angleterre avait pratiqué l'*union sacrée*. La trève des partis avait été parfaitement respectée : aucun concurrent ne s'était nulle part présenté contre le candidat du parti du député qu'il s'agissait de remplacer. De son côté Lloyd George, rompant avec la tradition séculaire des partis anglais, avait inauguré une politique d'union nationale et constitué un Ministère dans lequel toutes les opinions, des conservateurs extrêmes aux travaillistes les plus avancés, comptaient des représentants. La

(1) V. sur ces élections *Elie Halévy*, dans Revue politique et parlementaire, n° du 10 mars 1919.

guerre finie, il lui parut désirable de continuer cette politique, mais il ne pouvait le faire qu'avec l'assentiment du pays, qu'il était par conséquent nécessaire de consulter.

Au lendemain de l'armistice, le 14 novembre 1918, le Ministère annonçait aux Communes la dissolution de la Chambre pour le 25 novembre suivant, et fixait au 14 décembre la date des élections.

Le programme sur lequel les électeurs allaient être appelés à se prononcer marquait une orientation toute nouvelle de la politique anglaise. Llyod George et Bonar-Law, qui l'avaient élaboré de concert, brisant les cadres des anciens partis britanniques, voulaient créer, sur les ruines des organisations politiques antérieures, un parti nouveau qui, indifférent aux controverses dialectiques anciennes, s'appliquerait à des réalisations immédiates. Opportuniste, étranger à tout système, ce parti se plaçait sur le terrain étroit, mais solide selon lui, des nécessités actuellement reconnues : il voulait résoudre les problèmes du moment.

Dès le 12 novembre, Lloyd George avait donné connaissance de ce programme aux membres radicaux du Parlement, et Bonar-Law aux Unionistes. Réformes sociales étendues, mesures de réparation en faveur de tous ceux qui avaient souffert des hostilités, protection énergique des industries nouvelles nées de la guerre, le *home-rule* accordé à l'Irlande en sauvegardant les droits de l'Ulster : tels étaient les points principaux sur lesquels le Ministère invitait les électeurs à se prononcer.

Dans presque toutes les circonscriptions, un candidat officiel fut présenté. L'investiture lui était donnée par une lettre signée de Bonar-Law et de Lloyd

George, qui adressaient en sa faveur un appel aux électeurs. Les membres du Gouvernement intervinrent très énergiquement dans la lutte sur tous les points du Royaume-Uni, multipliant les discours à l'occasion de banquets ou de réunions publiques. Lloyd George, surtout, interrompant l'étude des problèmes de la paix, différait son voyage à Paris pour défendre de ville en ville son programme et ses candidats contre les travaillistes et contre Asquith.

Ainsi, très nettement, les électeurs étaient amenés à se prononcer pour ou contre le Ministère en votant pour ou contre ses candidats explicitement désignés. Il n'est pas d'exemple de candidature officielle plus parfaitement caractérisée.

*
* *

Personne, cependant, dans ce pays pourtant si jaloux de ses libertés, n'accusa le Gouvernement de faire violence aux électeurs ; nul ne voulut voir dans l'intervention des Ministres dans la campagne électorale un abus d'autorité. Le peuple anglais admet parfaitement que le Gouvernement a le droit, le devoir même, d'exercer une action électorale, si énergique soit-elle.

Il sait, en effet, que cette action est sans danger pour les libertés publiques comme pour l'indépendance des électeurs, car elle ne saurait s'accompagner à aucun degré de pression administrative. Les moyens d'intimidation et de corruption qu'une administration fortement centralisée met, en France ou en Espagne, à la disposition du Gouvernement, n'ont pas de place en Angleterre, où les Conseils élus de paroisse ou de comté, parfaitement indépendants du pouvoir central, disposent sans son intervention ni son contrôle de la puissance administrative.

Voilà pourquoi, dans la démocatie britannique, la candidature officielle, pratiquée sans mélange de pression administrative, *à l'état pur*, si l'on peut dire, non seulement respecte la parfaite sincérité des élections, mais encore leur assure le maximum de clarté et d'efficacité.

En effet, l'intervention ouverte, personnelle, des membres du Gouvernement dans l'élection a pour heureux résultat de donner aux votes émis un sens plus précis, puisque les électeurs sont invités à se prononcer, non seulement sur un ensemble de vues politiques, par elles-mêmes générales et abstraites, mais sur la manière dont un homme les a appliquées ou s'engage à les mettre en œuvre, conformément à son caractère particulier, à son tempéramment propre. Ils sont anenés ainsi à émettre un avis sur des conceptions politiques, et en même temps sur les modes d'action les plus propres à en assurer la réalisation. Le sens de l'élection se trouve, par là même, singulièrement enrichi.

On ne saurait imaginer des votes d'une signification plus haute ou plus nette, ni une pratique plus irréprochable ou plus efficace de l'élection dans une démocratie.

Fort diflérent, comme on va le voir, est le spectacle qui nous est offert par les élections aux Etats-Unis.

III. — *La candidature officielle aux Etats-Unis*

Les institutions et les mœurs électorales présentent, aux Etats-Unis, des caractères propres, une originalité saisissante qui fait l'étonnement des Français, même prévenus, quand ils sont les témoins de la vie politique dans la démocratie Nord-Américaine. Mais si, par certains côtés, notamment par ses dis-

positions relatives à l'organisation du pouvoir exécutif, la Constitution des Etats-Unis nous paraît excellente, de fortes réserves s'imposent au sujet des mœurs électorales qui sont détestables dans ce grand Etat.

En aucun autre pays le Gouvernement n'est, autant qu'il l'est aux Etats-Unis, « un parti qui est arrivé au pouvoir ». Aucune autre nation non plus n'attend du Président des initiatives aussi étendues et aussi importantes.

A divers titres, le Président de la République est, aux Etats-Unis, plus puissant que la plupart des souverains constitutionnels de l'Europe. Une indépendance effective lui est assurée par l'origine de son mandat : il n'est pas en effet l'élu du Congrès, mais l'élu direct du peuple ; il s'élève ainsi au-dessus de la condition subalterne vis-à-vis du Parlement que crée en France la désignation par les Chambres du Chef du Pouvoir exécutif.

Sans doute il est lié par la Constitution. Mais dans le champ d'activité qu'elle lui a fixé, il n'est pas soumis aux injonctions du Parlement. Deux armes lui permettent de tenir tête à la représentation nationale : l'irresponsabilité dont il est investi à son égard, et le droit de veto qu'il peut exercer contre les décisions du Congrès. Le perpétuel dialogue auquel on assiste au Parlement français entre le Ministère et l'opposition est inconnu à Washington, où l'on n'admet pas que le Gouvernement soit dans un quasi état d'accusation permanente. Aux Etats-Unis, nul n'a le droit d'interpeller le Président ni les Ministres qu'il a choisis. Jamais ceux-ci ne sont dans l'obligation de s'expliquer devant la Chambre des Représentants ni devant

le Sénat. Les Ministres, d'ailleurs, sont, au sens propre du mot, les « secrétaires » du Président, des chefs de service qui ne peuvent être membres du Congrès. Ainsi se trouve assurée l'indépendance complète de l'Exécutif à l'égard du Législatif.

Le droit de veto du Président, le pouvoir que lui donne la Constitution de refuser de signer un bill, de le renvoyer à celle des Chambres qui en a pris l'initiative, de l'empêcher de devenir loi jusqu'à ce que ce bill ait réuni dans les deux Chambres une majorité de plus des deux tiers, ce droit n'est pas un rouage prescrit de la Constitution. Le Président n'hésite pas à en faire usage, et c'est souvent ainsi qu'il aquiert de l'autorité et de la popularité. « Cette attitude dénote chez lui de la fermeté, montre qu'il a une ligne de conduite et n'hésite pas à l'appliquer, dit James Bryce (1). La nation a souvent de bonnes raisons de se défier du Congrès qu'elle sait capable d'obéir aux pires influences privées, ou de se laisser entraîner par les bruyantes factions du dehors. Elle est portée à considérer l'homme de son choix comme le gardien du Congrès, et approuve l'extension que la pratique a donnée à son droit de veto. »

Il peut donc y avoir aux Etats-Uuis, et il y a effectivement, une politique présidentielle. Ce droit à la personnalité chez le Chef de l'Etat est un des traits distinctifs de la démocratie américaine, son originalité la plus frappante, l'un des caractères qui la rendent si différente de la nôtre. L'histoire de la présidence de Roosevelt et celle de M. Wilson montre avec quelle continuité et quelle force cette politique peut être suivie.

---

(1) *James Bryce* (Cité par A. Tardieu. p. 197.)

Le Président n'a pas seulement le devoir de lutter pour ses idées, il doit aussi les faire connaître au pays. La Constitution lui donne le *droit* de Message. En réalité c'est pour lui, aux yeux de la nation, un véritable *devoir* de se tenir en contact avec les Chambres et avec le pays en leur exposant sa politique, surtout dans les moments de crise.

C'est de haute lutte, par huit années de Messages, que Roosevelt a enlevé la construction de la flotte américaine. L'on sait avec quelle exactitude, dans ces dernières années, le Président Wilson a porté à la connaissance des Etats-Unis, par de nombreux et retentissants Messages, les directions et les motifs de sa politique extérieure. Quand des difficultés s'élevèrent en 1915-1916 entre les Etats-Unis et l'Allemagne, on vit le Présidents'intéresser ouvertement aux débats des Chambres où ses vues étaient discutées. Le 19 avril 1916, devant les deux Chambres réunies, M. Wilson lisait un discours qui justifiait la mise en demeure notifiée à l'Allemagne. Il annonçait de la même manière, le 4 février 1917, la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne. Enfin, le 26 février 1917, il faisait au Congrès une communication sur les pouvoirs qui lui étaient nécessaires pour parer aux éventualités menaçantes.

Cette pratique est faite pour nous surprendre, nous qui ne connaissons la pensée de nos Présidents, en dehors des banals messages d'entrée en fonction ou de fin de mandat, que par les manifestes de démission de Jules Grévy et de Casimir Périer (1). Elle donne

(1) Les Messages et les Proclamations du Président Poincarré pendant la guerre n'infirment nullement ce que nous avançons ici, parce qu'ils ne renferment pas l'expression d'une politique présidentielle.

cependant, aux Etats-Unis, des résultats excellents.

Ainsi, pendant les quatre années de sa magistrature, le Président est aux Etats-Unis le délégué de son parti au gouvernement avec pleins pouvoirs.

*
* *

On comprend, dès lors, quelle importance sans égale acquiert, dans la vie politique de la nation, l'élection à la plus haute magistrature du pays par le suffrage universel. Mais si l'on considère par surcroît qu'à l'élection du Président est liée la nomination des membres du Congrès, celle des Gouverneurs d'Etats, et aussi, indirectement, la désignation des titulaires des fonctions publiques, on se rendra compte que cette élection est pour chaque parti l'occasion de tenter la conquête du pouvoir sous toutes ses formes, avec tous ses attributs.

Quand le Président sortant sollicite le renouvellement de son mandat, avec l'appui de son parti, comme l'ont fait récemment Roosevelt et M. Wilson, le pays est appelé, en votant pour ou contre le candidat, à se prononcer sur ses actes antérieurs et sur ses intentions déclarées. C'est un véritable plébiscite.

Le Président-candidat mène alors lui-même la campagne électorale. Son parti lui fournit des moyens financiers, des journaux, des orateurs, mais il lui en laisse la libre disposition. Il lui demande seulement, par son activité, son énergie, sa stratégie politique, de le mener à la victoire.

Obtenu dans ces conditions, un succès électoral paraîtrait en France singulièrement dangereux. Si l'on songe en outre à l'étendue des pouvoirs que la Constitution réunit entre les mains du Président ainsi désigné, une semblable élection créerait dans notre

pays un grave péril de dictature. Le précédent de 1848 pèse, à juste titre, sur nos souvenirs ainsi que sur notre jugement.

Un tel danger est inconnu aux Etats-Unis où l'énergie des sentiments démocratiques, la force toute-puissante des traditions de liberté, et aussi, — peut-être surtout, — l'absence d'anciennes familles royales ou impériales, rend peu vraisemblable toute possibilité de dictature.

Que la candidature officielle, même mise au service d'un plébiscite, soit sans inconvénients aux Etats-Unis, cela s'explique principalement par l'organisation des partis américains, républicain et démocrate. Il est curieux de constater qu'ils ont sur les questions actuelles: douanes, législation industrielle et commerciale, boissons alcooliques, politique extérieure, politique coloniale, etc., des programmes identiques. Un classement net des partis américains, pourtant bien vivants et parfaitement distincts, ne peut être fondé que sur des différences de tempéraments et de tendances qui s'explique par l'histoire des Etats-Unis. « Il était inévitable que dans cet Etat neuf, formé de républiques préexistantes, les uns, — ce sont les démocrates, — fussent attachés surtout à la défense des droits élémentaires des contractants; les autres, — ce sont les républicains, — se préoccupant surtout de créer au centre un pouvoir fort, armé pour le développement des intérêts généraux et de la politique nationale. J'ai vu nombre de républicains et de démocrates. J'ai rapporté de mes entretiens avec eux l'impression que ce criterium historique est le seul qui garde encore de la valeur. » (Tardieu)

Cependant, ces partis ont une forte organisation qui leur assure une puissance électorale dont rien, en

France, ne peut nous donner même une image approchée. Elle enserre le pays dans un réseau souple e puissant de *bosses*, de *rings*, « d'assemblées primaires » et de « conventions », qui font d'une élection présidentielle l'épreuve capitale de la vie politique, et qui réussit à atteindre, à chaque élection, jusqu'aux masses les plus profondes du suffrage universel.

Pour les citoyens américains, une élection est à la fois une épreuve sportive et une affaire. Nombreux sont ceux qui se lancent dans la bataille pour y rechercher le plaisir que donne la lutte à des êtres sains, vigoureux, passionnés pour le risque. Ils participent à ce « match » d'un nouveau genre avec toute l'ardeur dont ils peuvent disposer au service de leur camp, « encaissent » ou essayent de porter les coups les plus durs, puis, au lendemain du résultat, vainqueurs et vaincus perdent toute animosité, oublient le mal qu'ils ont subi, car la rancune et l'esprit de vengeance ne sont pas « sportifs ». C'est là un spectacle auquel ont peut assister principalement dans les Etats du Centre et du Centre-Ouest.

Mais aux yeux d'un grand nombre d'Américains, une élection est une affaire. Derrière les partis politiques, sous leurs bannières adverses, se rangent les intérêts opposés sur le terrain financier, commercial, industriel. Les firmes concurrentes des pétroles, des aciers, des cuivres, des blés, des conserves alimentaires, des transports, de la presse, etc., engagent dans l'élection des sommes considérables, dans l'espoir évidemment de les récupérer avec bénéfices en cas de victoire du parti qu'elles soutiennent.

Cet argent sert à payer une réclame dont les méthodes, souvent charlatanesques, ne reculent devant aucune extravagance. Il sert aussi à rémunérer les

services d'innombrables agents, et encore, il faut bien le dire, à acheter les voix d'électeurs inconscients, particulièrement nombreux parmi les nègres ou les naturalisés de fraîche date.

Ce sont là, évidemment, des pratiques déplorables dans une démocratie, mais les nations d'Europe ne les ignorent malheureusement pas. Ni l'ingérence des grandes sociétés capitalistes dans les élections, ni la corruption, ne sont inconnues de l'Ancien Monde, même de la France. Voici qui appartient plus en propre aux Etats-Unis.

Depuis 1828, où fut élu le Président Jackson, il existe dans ce pays une pratique singulière, constamment suivie: c'est le *spoil system* (le système des dépouilles). Elle consiste à lier le sort des fonctionnaires de toutes les administrations, qu'ils soient au service de la nation tout entière, d'un Etat particulier ou d'une ville, à celui du parti auquel ils appartiennent et qui les a nommés. Quand une élection amène un parti au pouvoir, le vainqueur renouvelle en faveur de ses tenants le personnel de toutes les administrations.

Aussi assiste-t-on, à chaque consultation électorale, à une intervention administrative dont il est difficile, même à des Français, de se représenter toute l'énergie. Le fonctionnaire américain, en effet, combat sans doute pour son parti, pour ses convictions politiques, mais aussi pour sa situation. Ce ne sont pas seulement ses idées qui sont en cause, mais son pain et celui des siens. Son ardeur est accrue d'autant. Il n'est pas l'agent d'exécution souvent passif d'un ordre hiérarchiquement donné, c'est un homme qui apporte dans la lutte toute l'ardeur de celui

qui se bat pour lui-même, sachant qu'il ne peut espérauce uue grâce de l'adversaire triomphant.

Toutes ces considérations expliquent l'acharnement inouï des compétitions électorales et aussi les caractères, si étranges à nos yeux, des campagnes politiques, surtout de l'élection présidentielle aux Etats-Unis.

Mais les indications données plus haut seraient trop incomplètes si nous n'ajoutions qu'ainsi comprises, les élections réussissent certainement à mettre en mouvement le suffrage universel jusque dans ses couches les plus profondes, ce qui est un bien, mais que, par contre, elles le soulèvent en un flot singulièrement trouble. Le bluff, l'intimidation, la corruption, la fraude même, s'étalent parfois jusqu'au scandale, sans que personne ose en réclamer la répression. N'a-t-on pas vu, pour ne citer que cet exemple, une sorte de syndicat électoral, composé d'hommes à tous égards suspects, et groupant de louches intérêts, s'emparer de l'administration de l'Etat de New-York et le mettre pendant des années en coupe réglée, au grand scandale des honnêtes gens?

De semblables abus n'ont certainement rien d'enviable. Pratiquée à l'américaine, la candidature officielle, aggravée par l'intervention administrative, se révèle plus détestable encore que celle que nous avons constatée en France, parce qu'elle est plus immorale.

Les mœurs électorales des Etats-Unis ne sont pas dignes de ce grand pays, par ailleurs si estimable et si noble.

*
* *

L'exemple le plus récent, le plus significatif aussi, d'intervention du pouvoir exécutif dans les élections

aux Etats-Unis, et de candidature officielle nettement caractérisée, nous est fourni par les élections du 5 novembre 1918.

Un tiers du Sénat et la moitié de la Chambre des Représentants devaient être renouvelés. Dans ce pays encore en guerre, fidèles observateurs de la «trêve sacrée», les partis n'avaient pas engagé de lutte; un calme sans précédent régnait. Brusquement, à la veille même du scrutin, le président Wilson lança un retentissant appel aux armes. «Appel aux électeurs pour leur appui politique» : tel était le titre de son Message à la Nation américaine.

M. Wilson posait au suffrage universel une question précise. (1) Personne ne pouvait se méprendre à son langage hautain et fier. Il écrivait : « Si vous approuvez ma conduite des affaires et si vous désirez que je continue à être votre porte-parole sans entrave dans les choses du dedans comme dans celles du dehors, je vous prie de le manifester sans erreur possible en envoyant une majorité démocrate à la fois au Sénat et à la Chambre des Représentants. Je suis votre serviteur et accepterai votre décision sans chicane; mais mon pouvoir d'accomplir la grande tâche qui m'est dévolue par la Constitution serait sérieusement mis en péril si votre décision m'était contraire... L'envoi d'une majorité républicaine dans l'une ou l'autre Chambre ne pourrait être interprété de l'autre côté de l'Océan que comme une répudiation de mon commandement » (2).

---

(1) *L. F. Auberl.* La campagne présidentielle aux Etats-Unis. Revue de Paris. 15 août 1920.

(2) Cité par *Stéphane Lausanne* : Le nouveau Président des Etats-Unis. (Revue Bleue, 20 novembre 1920.

Il s'agissait donc d'un véritable plébiscite. Les citoyens américains ne s'y trompèrent pas. Ils votèrent en bataillons de partis. Une majorité *républicaine* de trente députés fut envoyée par eux à la Chambre ; une majorité *républicaine* de quatre sénateurs, au Sénat. Le « commandement » de M. Wilson était ainsi répudié ; le Président cessait d'être « le porte-parole sans entrave du peuple américain, aussi bien dans les choses du dedans que dans celles du dehors ». M. Wilson avait perdu la bataille qu'il avait provoquée.

Il est facile d'imaginer les conséquences d'une défaite semblable, si pareil fait s'était produit en France. Ou le Président, désavoué par le suffrage universel, aurait renoncé à sa politique personnelle et se serait « soumis » ; ou, s'il avait voulu faire front, persister dans une conduite blâmée par les électeurs, il aurait été en butte à l'hostilité chaque jour plus ardente du Parlement qui aurait rendu impossible la vie du gouvernement en culbutant les Ministères dès leur formation, par des interpellations incessantes, ou en refusant de voter le budget. Une pareille situation, en se prolongeant, risquerait fort d'aboutir chez nous à la guerre civile.

Rien de tel ne se produisit aux Etats-Unis. M. Wilson, imperturbable, continua sa politique personnelle. Ayant à choisir une délégation pour l'emmener à la Conférence de la Paix, il n'y comprit aucun de ses adversaires, ni même aucun des membres de ce Sénat que la Constitution lui a adjoint pour faire les traités. Sans prendre l'avis du Sénat, il recruta la délégation parmi ses confidents et ses amis personnels. Arrivé en Europe, il poursuivit les buts

qu'il avait assignés à son action diplomatique dans de nombreuses déclarations antérieures. Pour lui, l'œuvre de paix devait commencer par la formation de la Ligue des Nations. Et le traité débute par ces mots : « Les Hautes Parties Contractantes.... adoptent le présent pacte qui institue la Société des Nations. » (1)

C'est ainsi que malgré le désaveu très net du pays, le Président Wilson a pu, jusqu'à la fin de son mandat, poursuivre une politique expressément blâmée par la Nation (2)

Un pareil résultat est incontestablement déplorable. Mais il faut dire qu'il est très rare, unique peut-être dans l'histoire des Etats-Unis. Généralement, l'intervention du gouvernement dans les élections a eu les plus heureux effets, en assurant une parfaite harmonie entre les divers organes du corps politique.

*
* *

Peut-on songer à transporter en France cette conception du pouvoir exécutif qui donne aux Etats-Unis de si bons résultats ? Nous ne le pensons pas. Les Constitutions de milieux différents, dont l'évolution historique n'a pas été identique, ne sauraient être les mêmes. Telle institution, excellente aux Etats-Unis, pourrait être chez nous source d'abus ou de troubles.

---

(1) Traité de paix entre... etc. Publication du Ministère des Aff. étrang. p. 9. Paris 1919.

2) Sur le caractère personnel de la politique de M. Wilson à la Conférence de Paris, *V. Maurice Muret* : M. Lansing contre M. Wilson. (Revue de Paris du 15 novembre 1921) — et *Th. Juthiard-Pellison* : Wilson raconté par Tumulty. Revue de Paris du 1er février 1922.

Mais il est permis cependant de regretter qu'après un demi-siècle de République nous vivions moralement dans une « sorte de crise alarmée. Nous n'osons pas croire que l'équilibre soit possible entre les divers organes du corps politique, et nous souffrons à perpétuité de l'hypertrophie de l'un aux dépens des autres ». (1).

Le 2 décembre et le 16 mai ont semé dans notre pays la crainte du pouvoir personnel. Ils semblent nous avoir privés à jamais de cette sérénité d'âme, de cette large confiance entre adversaires qui est une des originalités et une des forces de la vie politique aux Etats-Unis. Ainsi s'explique l'effacement volontaire, l'abdication de fait du Président de la République en France.

Quant à l'intervention administrative dans les élections, et aux mœurs électorales des Etats-Unis, le peu que nous en avons pu dire suffit pour montrer qu'elles sont déplorables. Elles pourraient être mortelles pour la liberté dans un pays dont les traditions démocratiques seraient moins anciennes ou moins solidement assises.

---

(1) *A. Tardieu* op. cit. p. 206.

CHAPITRE IV

L'action contre la candidature officielle

Nous venons de montrer la candidature officielle à l'œuvre dans quatre pays qui se réclament des principes démocratiques. Elle y produit, on l'a vu, des résultats très différents. En Angleterre, l'intervention gouvernementale dans les élections est parfaitement correcte : elle ne porte nullement atteinte à l'indépendance du suffrage universel. Mieux, elle a d'excellents effets par l'envergure et la clarté qu'elle donne aux consultations politiques de la nation. Il en est tout autrement aux Etats-Unis, en France, en Espagne surtout, où l'usage de la candidature officielle constitue un abus dangereux.

D'où vient la différence? Essentiellement de ceci : l'Angleterre ignore complètement, et on n'y saurait imaginer à un degré quelconque l'action administrative, tandis que les autres pays dont nous avons parlé voient par elle l'indépendance des électeurs compromise ou perdue, et les résultats des élections, faussés.

C'est donc à l'ingérence de l'administration dans les élections qu'il est nécessaire de mettre fin si l'on veut assainir la vie politique, puisque la candidature officielle, en soi, peut être exellente.

Malheureusement, dans un Etat fortement centralisé, comme la France, les deux formes, politique

et administrative de l'action gouvernementale se sont toujours révélées et sont probablement inséparables. Dans notre pays le gouvernement manifeste son activité politique par la mise en œuvre de l'administration.

Voilà pourquoi, à la description commentée qui a fait l'objet des chapitres précédents nous croyons devoir ajouter une conclusion de portée pratique dans laquelle nous indiquerons quelques moyens pour combattre la candidature officielle, pour libérer notre démocratie de cette pratique pernicieuse. Certains de ces moyens sont fournis par la législation actuelle. Il serait urgent d'y introduire les autres.

Un semblable sujet, nous ne l'ignorons pas, mériterait des développements autrement amples que ceux que nous lui consacrons. Mais nos explications tendent seulement à montrer que le suffrage universel n'est pas et surtout ne doit pas se croire définitivement désarmé devant la candidature officielle et la pression administrative.

I — Nécessité de cette action

Tout le monde s'accorde à reconnaître que sous toutes les législations et quelles que soient les formes du gouvernement, il n'y a de consultation électorale sincère que si le vote des citoyens est libre et éclairé.

Il est également admis qu'un particulier peut, sans outrepasser ses droits, se servir de l'influence que sa situation matérielle et morale lui donne sur un certain nombre d'électeurs, s'il l'excerce uniquement par ses conseils, son exemple, sa propagande par la parole ou par la presse, et s'il s'abstient de promesses d'argent où de faveurs comme de menaces, d'actes de corruption ou d'intimidation. Cette influence est même considérée par certains comme un utile cor-

rectif de l'égalité, excessive à leurs yeux, du suffrage universel. Elle est parfaitement légitime ; elle serait souvent désirable.

Or le gouvernement possède, sans aucun doute, la plus grande influence qui existe dans le pays. Il a souvent revendiqué le droit, reconnu à tous, de diriger par des conseils le choix des électeurs, de recommander les candidats dont l'élection lui serait agréable, de pratiquer, en un mot, la candidature officielle. Plus souvent encore, on peut même dire presque généralement, il a agi comme si ce droit lui était acquis, et son intervention, pour occulte qu'elle fût, n'en était pas moins effective.

Serait-il juste d'imposer au gouvernement, en matière électorale, une réserve qu'on n'exige pas des particuliers ? de l'obliger à rester dans une neutralité complète, à assister en spectateur passif au libre déploiement de l'activité politique des individus ou des groupes organisés ? Convient-il d'adopter l'opinion de M. Moreau : (1) « On s'accorde à reconnaître que même réduite à cette mesure, (la candidature officielle), l'influence du Gouvernement est trop grande et trop générale pour que la liberté du vote n'en soit pas violée, et qu'ainsi cette influence ne doit pas être exercée. Du reste, dans un régime démocratique et républicain, le Gouvernement doit sortir du peuple et non lui suggérer ses choix. Le Gouvernement doit donc s'abstenir strictement dans la lutte électorale. »

---

(1) *Félix Moreau* Précis de Droit constitutionnel, édit. 1921 p. 178.

Les précisions que nous avons antérieurement données sur la pratique de la candidature officielle vont nous permettre de montrer que cette neutralité stricte du Gouvernement ne saurait être érigée en régle absolue.

N'avons-nons pas constaté, en effet, en Angleterre, les excellents résultats de la désignation publique des candidats par le gouvernement ? Celui-ci les présente aux électeurs, en même temps qu'il définit la politique qu'il se propose de poursuivre avec leur concours. La candidature officielle ainsi pratiquée donne aux consultations électorales une clarté parfaite. Elle définit exactement le terrain de l'élection d'une façon théorique, par le programme, et d'une manière en quelque sorte concrète, par l'indication des candidats ainsi que des hommes au pouvoir qui assureraient éventuellement la réalisation de ce programme. Grâce à elle les électeurs sont amenés à se prononcer, non seulement sur des idées ou des systèmes, mais encore sur les modes de réalisation que supposent les tempéraments individuels. Dans ce pays, nous l'avons montré, la liberté du vote de chacun est entière. Ainsi se trouvent réalisées, grâce à la candidature officielle, les deux conditions essentielles d'une élection en régime démocratique : le vote des citoyens est à la fois éclairé et libre.

Mais il importe au plus haut point d'observer que les heureux effets de la candidature officielle en Angleterre sont dus à la forte organisation permanente des grands partis politiques, ainsi qu'à l'absence totale, à l'impossibilité même de toute pression administrative.

En Espagne et en France, l'absence de grands partis politiques organisés et la toute-puissance

d'une administration centralisée font que la candidature officielle est un véritable péril pour l'indépendance des électeurs comme pour la sincérité des élections. Toutes nos recherches avaient pour but de le démontrer.

Nous avons en France des comités formés en vue de soutenir tel programme ou tels candidats, dans une circonscription ou même dans le pays tout entier, mais seule la S. F. I. O. (Section française de l'Internationale ouvrière), faisait figure de parti à la manière des partis des grandes démocraties anglo-saxonnes, avant la scission qui a suivi le congrès de Tours. Seule, en effet, elle avait un programme arrêté, un groupe parlementaire, une commission administrative, des délégués permanents à la propagande, des sections, des congrès, des journaux assujettis au contrôle du parti, des ressources régulières fournies par les cotisations des adhérents. Partout ailleurs (1), on ne voit qu'une poussière d'électeurs, une foule incertaine qui, en raison même de son inorganisation, tantôt subit l'influence de comités dont l'origine est souvent obscure, tantôt celle d'individus qui ont réussi à grouper une clientèle. Trop communément, elle accepte docilement l'ingérence de l'administration dans la politique et vote à son appel conformément à ses indications.

Car, ainsi que nous l'avons établi, nos mœurs et notre organisation administratives sont telles que la pression administrative s'exerce presque automatiquement en France dès que le Gouvernement a pris position dans une élection.

---

(1) *L'Action française* a l'organisation et les cadres d'un grand parti, mais elle n'en réunit pas les effectifs.

Un semblable abus a des conséquences déplorables : il fausse la vie politique du pays et le fonctionnement de ses institutions. Il empoisonne à leur origine les organes politiques, et, sous les apparences du gouvernement du peuple par le peuple, il institue en fait une oligarchie au bénéfice de quelques professionnels de la politique.

En outre, l'Administration, appelée à considérer trop fréquemment ses actes du point de vue de leurs répercussions politiques, cesse de s'en tenir strictement à la considération de l'intérêt public. Elle s'abandonne à des compromissions ou s'égare jusqu'à l'injustice. Trop souvent, elle oublie qu'elle est au service de tous pour favoriser abusivement certains amis.

Les Lois et les Règlements sont, en bien des cas, différemment appliqués, au point de laisser croire qu'ils ne sont pas les mêmes pour tous les hommes, ce qui constitue un grave désordre, ou, pour parler proprement, c'est de l'anarchie, la plus grave qui soit, celle qui vient d'en haut.

Les finances nationales subissent fâcheusement les effets des préoccupations électorales des membres du Parlement. Il serait difficile de soutenir qu'il est fait le meilleur usage possible des fonds versés par les contribuables.

Tout cela crée dans le pays un malaise moral sérieux et inquiétant.

Un grand nombre d'électeurs, ne pouvant admettre que le suffrage universel aboutisse à de tels abus, se refusent même à une apparence de complicité : ils s'éloignent des urnes. Beaucoup d'abstentions sont le fait de citoyens scrupuleux, à la conscience délicate. Le spectacle de nos mœurs politiques leur a

fait perdre toute confiance dans le vote et leur a inspiré le mépris du suffrage universel.

On voit, par ces considérations, si sommaires soient-elles, que l'usage de la candidature officielle et de la pression administrative est gros de dangers pour notre démocratie. Il est donc nécessaire de les réprimer, et surtout de mettre un terme à ces pratiques. Comment y parvenir ?

II. — Les moyens de répression actuellement existants. Leur insuffisance.

Constatons d'abord que la réserve électorale imposée en principe au Gouvernement et à ses agents n'est sanctionnée par aucun texte. Mais la pratique du régime parlementaire et les lois actuellement en vigueur (2) paraissent fournir des moyens de répression dont nous allons brièvement examiner l'efficacité.

Une formule très large, mais très vague, de la Loi Constitutionnelle du 25 février 1875 définit ainsi la *responsabilité parlementaire des Ministres* : « Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels» Art. 6, al . 2. Par la procédure de l'interpellation. la responsabilité collective du Cabinet ou la responsabilité individuelle d'un Ministre peuvent être mises en jeu devant la Chambre des députés ou devant le Sénat. Les membres du Parlement paraissent avoir ainsi la possibilité de réprimer la candidature officielle avant même qu'elle n'ait produit tous ses effets, puisqu'ils peuvent interpeller avant l'élection.

---

(2) Décret règl. du 2 février 1852, Lois du 30 novembre 1875, du 29 juillet 1913, du 31 mars 1914, du 12 juillet 1919.

Il semble que cette menace devrait imposer la neutralité électorale aux ministres qui seraient tentés de s'en départir. L'étude de notre histoire parlementaire révèle qu'il n'en est rien. Dans les rares cas où un Ministre a été appelé à rendre compte de son intervention ou de celle de ses agents pour ou contre une candidature, il lui a toujours été facile de citer les ordres de neutralité absolue donnés par lui et de couvrir, par des déclarations irréprochables, une attitude qui, dans la réalité des faits, ne l'était guère. Sa défense, d'ailleurs, était singulièrement facilitée par cette circonstance qu'il était appelé à s'expliquer devant une majorité amie, devant des élus dont un grand nombre avaient bénéficié de ses faveurs, ou qui comptaient sur elles pour assurer leur réélection.

Qu'elle se produise avant l'élection ou qu'elle la suive, l'interpellation aboutit à un vote qui a une portée politique. Renverser le Ministère ou le conserver, voilà la question qui se pose aux membres du Parlement. Leur réponse est dictée par leurs passions ou leur intérêt, peu ou point par les faits qui ont causé l'interpellation. Ainsi, par la faute des mœurs, ce moyen de répression de la candidature officielle, excellent en principe, s'est revélé, dans la pratique, totalement impuissant.

Le Parlement a la possibilité, grâce au *droit d'enquête,* qu'il exerce sans contestation depuis 1824, bien que ce droit ne soit pas consacré expressément par nos lois, de contrôler en détail les actes du gouvernement, et de rechercher les responsabilités de la manière la plus étendue, soit que les faits incriminés constituent des infractions prévues et punies par le Code Pénal, soit qu'ils échappent à une répression pénale. Il pourrait ainsi découvrir tous les

cas de candidature officielle. La Chambre élue le 14 octobre 1877 nomma une Commission d'enquête pour rechercher les violations des lois commises par le Ministre de Broglie « pour exercer sur les élections une pression illégitime ». Mais aucune sanction ne s'ensuivit contre les Ministres reconnus coupables.

La responsabilité pénale des Ministres peut, par ce moyen, être mise en cause. Aux termes de l'art. 12, al. 2, de la Loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875, «les Ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». Une telle sanction pourrait être d'une grande efficacité. Mais la pratique parlementaire a révélé l'entière faillite du droit d'enquête des Chambres, comme de leur droit d'interpellation, au point de vue de la répression de la candidature officielle, et pour les mêmes raisons.

A défaut de la responsabilité pénale des Ministres, ne serait-il pas possible de mettre en jeu celle de leurs agents, fonctionnaires et surtout préfets, auteurs habituels des actes de pression administrative ?

Jusqu'à 1913, ils ne pouvaient être poursuivis que par le Ministère public et jugés que par la Cour d'appel. Or, le Ministère public doit obéissance au Ministre de la Justice qui ne lui permettrait pas de poursuivre des fonctionnaires dont l'activité, même illégale, aurait assuré le succès des amis du Gouvernement, et qui se seraient comportés par conséquent en bons et utiles serviteurs.

La Loi du 29 juillet 1913, art. 14, donne à tout intéressé le droit de citer directement devant le tribunal correctionnel les personnes, et même les fonctionnaires, pour toutes les infractions ayant pour but de favoriser ou de combattre une candidature,

Malheureusement, l'exercice de ces poursuites s'est révélé, dans la pratique, comme fort difficile. Elles ne sont possibles, en effet, que si l'intervention administrative a revêtu les caractères d'une infraction punissable. Or, fonctionnaires et préfets politiciens ont assez d'expérience et d'habileté pour ne pas se compromettre ouvertement, assurant ainsi à leurs manœuvres délictueuses une impunité certaine. Un temps très court, d'ailleurs, est laissé aux intéressés pour exercer ces poursuites. La Loi du 31 mars 1914 édicte que nulle citation directe contre un fonctionnaire pour infractions ayant pour but de favoriser ou de combatttre une candidature ne peut avoir lieu avant la proclamation du scrutin (art. 10). Six mois à compter de cette proclamation, la prescription est acquise aux délits qui auraient pu déterminer la citation directe (art. 11). Ce délai trop court rend, en fait, inopérantes dans la plupart des cas, les dispositions de la Loi du 31 mars 1914. L'impunité des fonctionnaires coupables d'actes de pression administrative est à peu près certaine.

Le contentienx des élctions pour les Conseils municipaux, les Conseils d'arrondissement et les Conseils généraux, dont le caractère politique est pourtant incontestable, est jugé par les tribunaux administratifs. Mais la Loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 10, fait chacune des Chambres « juge de l'éligibité de ses membres et de la validité de leur élection. » Les pouvoirs des Chambres sont, en cette matière, des plus étendus dans l'appréciation soit des faits, soit du droit. Ils vont jusqu'à la possibilité de méconnaître les lois les plus certaines, de valider un inéligible, d'invalider un éligible régulièrement élu. Aucun recours n'est possible contre leurs décisions.

Il semble que la procédure de la *vérification des pouvoirs* donne aux Chambres la possibilité de frapper, en les invalidant, les bénéficiaires de la candidature officielle (1). De plus, les Chambres peuvent décider que le dossier de l'élection sera renvoyé au Ministre de la Justice qui examinera s'il y a lieu à des poursuites pénales (Loi du 31 mars 1914, art. 5).

Appliquées avec une énergie impartiale, ces sanctions seraient certainement efficaces. Malheureusement la vérification des pouvoirs s'est révélée, dans la pratique, d'une insuffisance complète.

Tantôt la majorité nouvellement élue, toute vibrante encore de la lutte, jugeant avec le souci de ses intérêts, avec ses passions surexcitées, en a fait une arme de parti contre ses adversaires qu'elle invalidait obstinément, tandis qu'elle validait tous ses amis. Tantôt et plus souvent, surtout au Sénat, les Chambres ont validé avec une indulgence sceptique des élections manifestement entachées de candidature officielle et même de fraude.

Ces pratiques démoralisantes auxquelles d'ailleurs, — il faut le constater pour le déplorer, — l'opinion publique est parfaitement habituée, sont rendus pos-

---

(1) En 1898, par exemple, quelques élections furent invalidées pour cause de candidature officielle et d'intervention administrative, notamment celles de Turrel et de Bartissol dans l'Aude (10 juillet). Le 16 décembre, la Chambre vota l'ordre du jour suivant (Klotz) : « La Chambre, flétrissant les actes de candidature officielle et comptant sur le gouvernement pour faire respecter la liberté du suffrage universel par ses agents, etc». *Journ. off.* du 17 décembre 1898. p. 2472. Cette manifestation était sans portée ; elle fut sans lendemain.

sibles par l'absence de textes suffisants pour définir les faits susceptibles de vicier une élection. Elles le sont aussi par le droit donné aux Chambres de ne pas motiver leurs décisions en cette matière. La carrière est ainsi largement ouverte à l'arbitraire des Chambres et aux injustices ou à l'inertie des partis.

De tels abus ont pour résultat de fausser le fonctionnement du régime parlementaire ; ils risquent de discréditer ce régime. Il est certain aussi qu'ils développent chez les électeurs une indifférence politique toujours dangereuse dans une démocratie.

III. — Quelques remèdes possibles.

Faut-il donc se résigner à subir toujours les détestables effets de la candidature officielle et de la pression administrative? Convient-il de considérer ces pratiques comme des maux inhérents à la nature même du gouvernement représentatif ?

Nous ne pensons pas.

Si les moyens nombreux de répression de la candidature officielle qu'offre la législation présente se révèlent, dans la réalité de la vie politique, d'une impuissance complète, c'est parce qu'ils ne sont pas utilisés.

Ils se montreraient efficaces le jour où une opinion publique avertie et énergique exigerait des sanctions véritables contre toutes les élections viciées, contre les électeurs corrompus et contre leurs corrupteurs.

Mais une condition est nécessaire pour atteindre ce résultat : c'est que *l'éducation civique* des citoyens soit générale et complète, que le sens de la justice soit développé chez tous. Les fondateurs de l'enseignement primaire l'ont compris: ils ont donné à l'éducation morale et civique une place importante à

l'école (1). Malheureusement les résultats obtenus n'ont pas répondu aux espérances de Jules Ferry, de Paul Bert et de Buisson. Il faudra compter longtemps encore, il faudra probablement compter toujours avec les défaillances de conscience et les mauvaises mœurs politiques dont l'existence n'est aujourd'hui que trop évidente.

En attendant que règne cette universelle vertu qui serait, au dire de Montesquieu, la condition même de la santé d'une démocratie, il est facile de trouver des moyens pour empêcher l'administration d'exercer sur les élections son influence pernicieuse,

L'activité politique des préfets étant provoquée et dirigée surtout par le Ministère de l'Intérieur, *la suppression de celui-ci* s'impose comme mesure préparatoire et nécessaire de l'assainissement de nos mœurs électorales. Ce Ministère, en effet, est le principal agent de la juxtaposition en tous points fâcheuse d'un gouvernement à forme démocratique et d'une administration à forme césarienne, comme l'a si nettement montré H. Chardon (2).

Quand il fut organisé par l'Assemblée Constituante, le Ministère de l'Intérieur comprenait à peu près toutes les administrations intérieures de la France. Ayant perdu successivement la plupart de ses attributions techniques : Travaux publics, Agriculture, Instruction publique et Beaux-Arts, Travail, Assistance et Prévoyance sociales, Services pénitentiaires, Hygiène, etc., il est devenu presque exclusivement politique, ou mieux, électoral. C'est par là que son exis-

(1) V. l'Arrêté du 18 janvier 1887 sur les programmes de l'enseignement primaire élémentaire.

(2) *H. Chardon*. Le pouvoir administratif. p. 12

tence est un danger. Nous pensons qu'il pourrait être avantageusement remplacé par un Premier Ministre sans portefeuille qui dirigerait de haut l'administration du pays, mais sans pénétrer par les préfets dans le détail des affaires gérées par les autres Ministres, et qui serait en contact permanent avec le Parlement (1).

Cette organisation serait assez analogue à celle du Ministre Secrétaire d'Etat du Consulat et du 1er Empire ainsi qu'à celle qui exista du 22 janvier 1852 au 17 juillet 1869. Une loi suffirait pour la réaliser puisque «les transferts d'attributions d'un pouvoir ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi...» (LL. du 13 avril 1920, art. 35, et du 20 juin 1920, art. 8).

Une *large décentralisation*, qui assurerait l'autonomie administrative des communes, des départements ou des régions, en même temps qu'elle susciterait une vie locale aujourd'hui presque éteinte, mettrait fin à l'intervention des hommes politiques dans la vie administrative en la rendant sans objet. Elle briserait en même temps, dans les mains du gouvernement, l'arme électorale puissante que lui fournit actuellement son droit de tutelle, pour ne lui laisser qu'un devoir de protection désintéressée. Ce serait là un grand progrès.

Il ne serait point malaisé non plus, sinon de tarir la source des faveurs qui sont de puissants moyens de corruption maniés par une administration dès longtemps exercée à en faire un savant usage, tout au moins d'en diminuer le débit au point de la rendre inoffensive.

---

(1) *H. Chardon.* Le pouvoir administratif. p. 279.

Rien n'est plus facile que de *supprimer décorations et distinctions honorifiques* : un seul article de loi y suffirait. L'exemple de la Suisse et des Etats-Unis prouve que les vertus n'attendent pas nécessairement, pour éclore, l'appel d'une vanité puérile. Par contre, nous avons souvent assisté en France au scandale de l'attribution de distinctions universitaires à des ignorants avérés ou de croix de la Légion d'honneur à des individus notoirement indignes. La moralité publique ne gagne rien à de tels spectacles.

La nomination aux places et emplois publics donne encore à l'Administration la possibilité de recruter, en l'achetant, une nombreuse clientèle, ainsi que nous l'avons montré (II[e] Partie, chap. 3). Le remède à ce mal est connu, d'un usage facile, d'un effet certain : c'est le *statut des fonctionnaires*. Il permettrait de mettre fin aux interventions politiques dans la nomination et l'avancement des fonctionnaires publics. Des règles précises fixant les conditions d'entrée dans une carrière administrative et celles du passage d'une classe inférieure à une classe supérieure, ou d'une catégorie à une autre, mettraient fin à cet arbitraire de l'Autorité dont les mauvais effets sur la bonne marche des services publics ont été tant de fois et si justement signalés.

Ce statut, si souvent promis, est toujours à l'état de projet. Il se pourrait qu'il y restât longtemps encore, car le Gouvernement met peu de hâte à se démunir d'un puissant levier électoral. Les hommes politiques paraissent peu disposés, pour la même raison, à réclamer sans délai cette réforme pourtant si nécessaire. Veut-on une preuve de ce fâcheux état d'esprit? La Loi de finances du 6 octobre 1919 édicte qu'à partir du 1[er] octobre 1923, nul ne pourra être nom-

mé dans l'enseignement primaire élémentaire s'il n'est pourvu du Brevet supérieur *et* s'il n'a subi un stage d'une année au moins dans une Ecole normale (art. 24, in fine). Cette mesure excellente a déjà contre elle les préfets, les conseillers généraux, les membres du Parlement et tous les « caciques » politiques, dont elle diminuerait notablememt la clientèle électorale, dans la mesure même où elle diminuerait le domaine de l'arbitraire et de la faveur. D'aucuns doutent que cette minuscule réforme soit jamais mise en application. Je n'hésite pas à dire que je suis de ceux-là.

Les considérations qui précèdent, en même temps qu'elles révèlent les difficultés de la modeste réforme administrative dont nous attendons de si heureux effets, en démontrant la nécessité et l'urgence.

Rendre l'usage de la candidature officielle et de la pression administrative plus difficile et moins efficace par les moyens que nous avons indiqués, constituerait un grand progrès dans le sens de la sincérité des opérations électorales. Mais rendre cet usage dangereux pour les électeurs qui se seraient montrés trop dociles à l'action gouvernementale et administrative, ainsi que pour les élus qui en auraient été les bénéficiaires, serait mieux encore.

Il n'est pas impossible, ni même très malaisé, de réaliser ce progrès que nous croyons nécessaire.

En dernière analyse, la candidature officielle se ramène à des actes d'intimidation ou de corruption tendant à éloigner des urnes les citoyens irréductiblement hostiles, ou à amener les indifférents à voter pour le candidat du gouvernement.

Ces coupables manœuvres s'adressent aux citoyens pris individuellement, mais elles revêtent parfois un caractère collectif. Une commune, un canton, un

département tout entier peuvent être l'objet de manœuvres de corruption ou d'intimidation. Dans les deux cas, l'élection est nettement viciée. La Loi du 31 mars 1914 punit les auteurs de faits ou de tentatives de corruption de trois mois à deux ans de prison et de 500 à 5000 francs d'amende (art. 1) quand il s'agit de manœuvres tendant à « influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs. ». Elle prévoit les mêmes peines contre « quiconque (1), en vue d'influencer le vote d'un collège électoral ou d'une fraction de collège, aura fait des dons ou libéralités, des promesses de libéralités ou de faveurs administratives, soit à une commune, soit à une collectivité quelconque de citoyens » (art. 3). (2)

Fort justement, « ceux qui auront agréé ou sollicité les même dons et promesses » sont passibles des mêmes peines. Ainsi la répression de la corruption individuelle se trouve assurée, tout au moins en principe.

Mais si la loi prévoit le délit de corruption collective d'une commune ou d'une « collectivité quelconque de citoyens » pour en frapper les auteurs, elle est muette, malheureusement, sur les sanctions qui devraient atteindre les collectivités coupables de s'être

---

(1) Quand le corrupteur est une personne investie d'un mandat électif, pourquoi ne lui appliquerait-on pas l'art. 177 du Code Pénal en vertu de la L. du 4 juillet 1889 qui vise « toute personne investie d'un mandat électif qui aura agréé des *offres ou promesses*, reçu des dons ou présents pour faire obtenir des décorations..., des places..., des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique... etc. » ?

(2) Un parlementaire invalidé pour ce motif est en outre inéligible pendant deux ans à dater de son invalidation (L. du 31 mars 1914, art. 6).

aissé corrompre. Pourquoi ne pas *frapper collectivement une circonscription électorale* tout entière quand il est démontré évidemment, par exemple par l'annulation de l'élection ou l'invalidation de l'élu, qu'elle s'est montrée accessible à la corruption ? Des peines collectives, destinées à réprimer une faute collective, ne constitueraient pas une nouveauté dans notre législation. Elles ne seraient nullement en opposition avec le principe de la personnalité des fautes, qui est un des fondements de notre Droit pénal. Il est donc permis d'en envisager l'application.

La sanction la plus logique et la plus efficace consisterait dans *la suspension ou la privation des droits électoraux* infligée aux circonscriptions reconnues coupables dans les conditions que nous avons dites. La Loi électorale italienne de 1912 a prévu des peines analogues à celle que nous déclarons nécessaire. En Angleterre, notamment en 1883, des circonscriptions ont été frappées par application des principes que nous avons formulés et dans la forme que nous préconisons. Pourquoi ce qui apparaît juste et possible dans certains pays étrangers serait-il considéré en France comme inique et impraticable ?

Il conviendrait aussi d'assurer, par des moyens différents de ceux que nos Lois Constitutionnelles établissent, la *vérification des pouvoirs des* membres du Parlement. Puisqu'il est établi que la souveraineté populaire est souvent blessée par des validations ou des invalidations dictées par l'esprit de parti, pourquoi ne pas retirer aux Chambres un pouvoir dont elles ont manifestement abusé, comme il fut fait pour les Conseils généraux, en 1875, pour le même motif ? (Loi du 31 juillet 1875).

De nombreux pays étrangers sont entrés dans cette

voie et s'en trouvent bien. En Angleterre, des lois définissent les vices de l'élection et les délits électoraux. Dans ce même pays, toute pétition contre une élection est soumise à deux juges ; l'annulation de l'élection ne peut être prononcée que si les sentences des deux juges sont conformes. En Grèce, un tribunal spécial, composé de magistrats de la Cour de Cassation et des Cours d'appel tirés au sort, connaît des élections contestées. (1)

La Cour de Cassation, en France, pourrait de même statuer sur les élections législatives qui auraient été l'objet d'une contestation régulière. Il couviendrait en même temps de lui donner les pouvoirs nécessaires pour atteindre les auteurs et les complices de tous les faits délictueux qui lui seraient déférés ou qu'elle découvrirait (2)

Objectera-t-on qu'on risquerait ainsi de mettre à la merci de magistrats nommés par le Chef de l'Etat les représentants du peuple souverain, au grand préjudice de la souveraineté nationale ? — Nous répondrons que la souveraineté appartient à la nation, non à ses représentants, et qu'il importe au plus haut point d'avoir la certitude qu'un élu est légalement, en toute vérité et en toute justice, le réprésentant du peuple. Une décision judiciaire, appliquant la loi dans sa sereine impartialité, aurait une force probante bien plus grande que le vote d'une Chambre que guide trop souvent, on le sait, l'esprit de parti.

---

(1) Une organisation analogue existe au Canada (1874) et dans la Fédération australienne (1906).

(2) — V. vœu émis par le Congrès de la Fédération républicaine, le 11 décembre 1907. Cité par *Ch. Benoist.* Pour la réforme électorale, p. 315.

De plus, il n'y aurait pas lieu de craindre que le Parlement fût mis à la discrétion des juges, car en aucun cas le tribunal qui aurait annulé une élection pour irrégularité ne pourrait désigner lui-même l'élu. Les électeurs auraient toujours le dernier mot.

Quant au danger, signalé par certains, de mêler la justice aux luttes politiques, nous ne croyons pas à sa réalité. Ne voit-on pas actuellement que les tribunaux, appelés souvent à juger des procès où la politique est en cause, savent fort bien se garder de son influence? Pourquoi en serait-il autrement demain ?

L'intervention du juge aurait en outre l'avantage infiniment précieux d'enlever à l'opération judiciaire qu'est une vérification de pouvoirs le caractère de lutte qu'elle a eu jusqu'ici, et de lui donner une assise ferme en la portant sur le terrain du droit, en même temps qu'elle lui assurerait la constance d'une jurisprudence uniforme ?

Nous ne pouvons ici qu'effleurer ces questions, qui touchent aux fondements mêmes de notre Droit constitutionnel. Leur étude approfondie nous entraînerait hors du cadre que nous nous sommes tracé.

Notre travail avait pour objet de définir avec précision les caractères et les manifestations de la candidature officielle et de la pression administrative depuis 1851, afin d'établir qu'il est nécessaire et urgent de mettre fin à ces abus.

Nous croyons en effet qu'une République ne saurait supporter sans danger la persistance de cette

tare qui atteint le gouvernement du peuple par le peuple à son origine même, dans le recrutement de ses organes.

Il nous plaît de croire que c'est donner à la démocratie un témoignage de confiance et d'affection que de combattre, en le faisant connaître tel qu'il fut et tel qu'il est, un des maux les plus graves dont elle souffre. C'est dans cet esprit que nous avons essayé d'apporter notre contribution, si minime soit-elle, au progrès de nos institutions et de nos mœurs politiques.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION :

Candidature officielle et pression administrative.... 5

BIBLIOGRAPHIE :..... 18

I^re^ PARTIE :

La candidature officielle sous le régime plébiscitaire (1851-1870)

CHAPITRE 1^er^. — *Aperçu sur les élections sous le régime plébiscitaire*..... 26

1) Caractère des élections sous le régime plébiscitaire 26

2) Vue d'ensemble sur les élections de 1851 à 1870..... 33

3) Essai de justification de la pratique bonapartiste de la candidature officielle..... 37

CHAPITRE 2^e^. — *Les élections de 1851 et de 1852 dans l'Hérault* 47

1) Le département de l'Hérault en 1851-1852.... 47

2) Le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851..... 57

3) Les élections au Corps législatif : 28-29 février 1852..... 67

4) Les élections au Conseil général et aux Conseils d'arrondissement. 31 juillet-1^er^ août 1852.... 81

5) Les élections municipales de 1852..... 96
6) Le plébiscite des 21 et 22 novembre 1852..... 112

Chapitre 3e. — *Appréciation de la candidature officielle sous le régime plébiscitaire*..... 133
1) — La candidature officielle sous le régime plébiscitaire jugée par les adversaires de l'Empire 133
2) Appréciation de la pratique bonapartiste de la candidature officielle..... 141

IIe PARTIE :

La candidature officielle sous le régime démocratique (depuis 1870)..... 155

Chapitre. 1er — *La candidature officielle en* 1877.... 159

Chapitre 2e. — *La candidature officielle en France depuis* 1877..... 173
1) Malgré les affirmations de neutralité électorale du gouvernement, la candidature officielle subsiste..... 173
2) Les pratiques actuelles de la candidature officielle..... 181
3) Les résultats. 197

Chapitre 3e. — *La candidature officielle dans quelques pays étrangers*..... 200
1) En Espagne..... 200
2) En Angleterre..... 207
3) Aux Etats-Unis..... 215

Chapitre 4e. — *L'action contre la candidature officielle*..... 228
1) Nécessité de cette action..... 229

2) Les moyens de répression actuellement existants : leur insuffisance..... 234
3) Quelques remèdes possibles..... 239

Vu :
Montpellier, 11 mars 1922.
Le Président de la Thèse,
R. DE NESMES-DESMARETS.

Vu :
Montpellier, le 16 mars 1922.
Le Doyen de la Faculté de Droit,
J. VALÉRY.

Vu et permis et d'imprimer :
Montpellier, le 16 mars 1922.
Le Recteur,
Jules COULET.